

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

MARCELA CAPATO GUIMARÃES

**O CONTRATO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL NO ORDENAMENTO  
JURÍDICO BRASILEIRO**

Volta Redonda, RJ

2021

MARCELA CAPATO GUIMARÃES

**O CONTRATO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL NO ORDENAMENTO  
JURÍDICO BRASILEIRO**

Monografia Jurídica apresentada ao Curso de Direito do Instituto de Ciências Humanas e Sociais de Volta Redonda, pertencente à Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora:

Patrícia Silva Cardoso

Volta Redonda, RJ

2021

Ficha catalográfica automática - SDC/BAVR  
Gerada com informações fornecidas pelo autor

G963c      Guimarães, Marcela Capato  
            O CONTRATO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL NO ORDENAMENTO  
            JURÍDICO BRASILEIRO / Marcela Capato Guimarães ; Patrícia  
            Silva Cardoso, orientadora. Volta Redonda, 2021.  
            59 f.

            Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito)-  
            Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências  
            Humanas e Sociais, Volta Redonda, 2021.

            1. Direito Civil. 2. Direito à moradia. 3. Arrendamento  
            residencial. 4. Produção intelectual. I. Cardoso, Patrícia  
            Silva, orientadora. II. Universidade Federal Fluminense.  
            Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.

CDD -

Bibliotecário responsável: Debora do Nascimento - CRB7/6368

MARCELA CAPATO GUIMARÃES

**O CONTRATO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL NO ORDENAMENTO  
JURÍDICO BRASILEIRO**

Monografia Jurídica apresentada ao Curso de Direito do Instituto de Ciências Humanas e Sociais de Volta Redonda, pertencente à Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado(a) em 28 de Abril de 2021.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Patrícia Silva Cardoso – Universidade Federal Fluminense  
Orientadora

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Renata Braga Klevenhusen – Universidade Federal Fluminense

---

Prof. Esp. Felipe Pires Lopes de Barros – Universidade Federal Fluminense

VOLTA REDONDA – RJ

2021

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por todo amor e bondade e pela oportunidade que todo dia nos dá de sermos melhores.

Aos meus pais, por terem sido a melhor base que eu jamais poderia imaginar ter. Todo o amor e apoio que recebi de vocês me fizeram chegar até aqui, e toda conquista é de vocês e para vocês.

À minha irmã, por ser a melhor amiga que, porventura, nasceu com o mesmo sangue que eu e por quem sinto tanto amor e orgulho.

Ao meu noivo e companheiro, que com todo amor e dedicação esteve presente desde antes desta jornada se iniciar, sempre na primeira fileira, torcendo, acreditando e apostando em mim.

A todos os meus amados amigos da vida, que desde 2012 fazem tudo parecer mais divertido, em especial, Bárbara, Rick, Joyce e Bianca, que me motivaram a chegar até este fim.

Às amigas que encontrei na UFF e que para sempre terão um lugar especial no meu coração.

A todos os professores geniais com quem tive a honra de aprender na Universidade Federal Fluminense, e que tanto me fizeram sonhar, inspirando-me com suas brilhantes histórias, em especial, minha orientadora, Patrícia Silva Cardoso, que com toda atenção me guiou desde o meu terceiro período da graduação.

E por fim, à minha família que tanto amo, em especial àqueles que tenho certeza que hoje vibram por mim em espírito, minha querida sogra, Lilian, meus avôs Luiz e Antenor e minha avó Zezé. Vocês jamais serão esquecidos.

*O correr da vida embrulha tudo, a vida é assim:  
esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta.  
O que ela quer da gente é coragem.  
O que Deus quer é ver a gente aprendendo a ser  
capaz de ficar alegre a mais, no meio da alegria, e inda mais alegre  
ainda no meio da tristeza! Só assim de repente, na horinha em que se  
quer, de propósito – por coragem.*

Guimarães Rosa

## RESUMO

O acesso à moradia digna representa direito fundamental garantido constitucionalmente, entretanto, ao mesmo passo, ilustra objetivo inalcançável para grande parcela da população. Tendo em vista cenário de necessária atenção do Estado, mostra-se essencial o desenvolvimento e implementação de políticas públicas eficazes. Neste sentido importante é a análise ao contrato de arrendamento residencial, instrumento do Programa de Arrendamento Residencial, a fim de entender como deve seguir sua aplicação contratual, respeitando princípios constitucionalmente previstos como boa-fé contratual e equidade. Tendo em vista a similaridade à figura contratual típica do arrendamento mercantil, faz-se mister a análise contratual do instrumento, a fim de se investigar os demais institutos do Direito Civil intrínsecos ao contrato de arrendamento residencial oriundo do PAR, quais aspectos diferenciam este de um contrato de financiamento usual, por exemplo, afetando, desta forma, sua aplicabilidade prática e quais limites devem ser observados pelo agente arrendador. Diante do caráter social do contrato, bem como das inúmeras demandas relativas ao mesmo – suscitando vícios, cláusulas abusivas e esbulho possessório, por exemplo - se mostram refutadas atuações exorbitantes da CEF, como agente gestor do FAR, fazendo-se necessária, portanto, a interpretação de cláusulas contratuais sob o viés protecionista do Código de Defesa do Consumidor.

Palavras-chave: Direito à Moradia; Direito Contratual; PAR; Arrendamento Residencial.

## **ABSTRACT**

Access to decent housing represents a fundamental constitutionally guaranteed right, however, at the same time, it illustrates an unattainable goal for a large portion of the population. In view of the necessary Government attention, it is essential to develop and implement effective public policies. In this sense, important it is the analysis of the residential lease contract, an instrument of the Residential Lease Program, in order to understand how it should follow its contractual application, respecting constitutionally foreseen principles, such as contractual good faith and equity. In view of the similarity to the typical contractual figure of “leasing”, the contractual analysis of the instrument is necessary in order to investigate the other Civil Law institutes intrinsic to the residential lease contract originating from PAR, which aspects differentiate this from a usual financing contract, for example, thus affecting its practical applicability and what limits must be observed by the lessor. In view of the important social character of the contract, as well as the requirements related to it - giving rise to vices, abusive clauses and possessory shattering, for example -, exorbitant actions by CEF are shown, as managing agent of the FAR, making it necessary, therefore, to interpret contractual clauses under the protectionist bias of the Consumer Protection Code.

Key-words: Housing rights; Contractual right; PAR; Residencial Leasing.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
<b>1. O PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL E A QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL</b> .....	<b>3</b>
1.1 DÉFICIT HABITACIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS .....	3
1.2 SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO (SFH) .....	7
1.3 O PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL E SEUS AGENTES .....	12
<b>2. O CONTRATO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO</b> .....	<b>19</b>
2.1 AS PARTICULARIDADES DO CONTRATO E SUAS REPERCUSSÕES NO DIREITO CIVIL .....	19
2.2 CARACTERÍSTICAS DO CONTRATO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL .	20
2.3 A DIFERENÇA DO CONTRATO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL PARA DEMAIS CONTRATOS EM ESPÉCIE .....	26
2.4 O CONTRATO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL E O CONTRATO DE ARRENDAMENTO MERCANTIL.....	30
<b>3. REPERCUSSÕES JURÍDICAS DO CONTRATO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL: ANÁLISE JURISPRUDENCIAL</b> .....	<b>33</b>
3.1 A RESPONSABILIDADE DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL COMO AGENTE OPERADORA DO PROGRAMA.....	33
3.2. DA APLICAÇÃO DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR AO CONTRATO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL .....	34
3.3 DAS CLÁUSULAS ABUSIVAS E DOS VÍCIOS E DEFEITOS NOS IMÓVEIS OBJETOS DO CONTRATO .....	39
3.4. DO ESBULHO POSSESSÓRIO E O DIREITO DOS ARRENDATÁRIOS .....	45
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>52</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>55</b>

## INTRODUÇÃO

O direito à moradia é determinado pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 6º, como um direito fundamental e um dever do Estado Democrático de Direito, que deve assegurar meios para sua consecução, observando as diferentes classes sociais e econômicas que se disseminam pelo país, dedicando-se, sobretudo, às classes mais carentes de atenção.

Entretanto, no Brasil, o tratamento à moradia nem sempre se apresentou da maneira em que o temos atualmente, seu desdobramento sofreu atraso tendo em vista fator determinante que desde os primórdios move a gestão do país, qual seja, a economia. Conforme o Brasil desenvolve implementações em seu processo de industrialização, o Estado passa a buscar investimentos em infraestrutura urbana e regional, objetivando crescimento industrial.

Em meados de 1999, analisava-se cada vez mais profundo déficit habitacional para a população de baixa renda, apontando os estudos que “cerca de 98% dessa parcela da população não possuía moradia considerada adequada e nem perspectiva de aquisição”, sendo a locação o instrumento mais presente.

Neste cenário de urgência de desenvolvimento de políticas públicas habitacionais de fato eficientes, sobretudo, no que tange às necessidades de acesso à moradia, proveniente da população de classe baixa, um novo projeto é implantado em 1999, por meio da Medida Provisória 1.823/99, que posteriormente converteu-se na Lei 10.188/2001, criando o Programa de Arrendamento Residencial, que, conforme determina o art. 1º da referida Lei, tem como fim o atendimento “exclusivo da necessidade de moradia da população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra.”

Em outras palavras, o Programa de Arrendamento Residencial objetivou a celebração de um negócio jurídico em que seria possível a habitação, por um dado período de tempo, do beneficiário em um referido imóvel destinado ao programa, por meio do pagamento de parcelas previamente estipuladas, com a opção de compra ao final do contrato.

Concomitante a ele, instituiu-se o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), com o objetivo principal de financiar a construção de imóveis a serem arrendados aos beneficiários de baixa renda. “Para alcançar esse objetivo, o FAR realiza empréstimos junto ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, de forma onerosa, além de poder contar com outros recursos provenientes de fontes não renováveis.”

Encontrando-se de um lado o beneficiário do programa, a ser intitulado como arrendatário, fez-se necessária a instituição de uma figura gestora do Programa e, conseqüentemente, das operações ligadas ao FAR, incumbindo tais deveres à Caixa Econômica

Federal. Importante faz-se a observação de que, apesar de operadora direta do contrato, todo o patrimônio que diz respeito ao programa, é de propriedade exclusiva do próprio Fundo de Arrendamento Residencial, não se comunicando com o patrimônio da própria instituição bancária, ou seja, não sendo possível que o mesmo integre seu capital sob quaisquer circunstâncias.

Apesar de sua instituição eficiente, no curso da aplicação do programa observou-se uma série de conflitos entre os arrendatários e a CEF, agente gestora, resultando em um debate que, comumente recai sob um viés contratual, seja referente aos limites de atuação da agente gestora, seja quanto aos efeitos contratuais, como por exemplo, referentes à sua rescisão e consequente reintegração de posse. Por tal aspecto, ampliou-se a discussão quanto a natureza do contrato oriundo do Programa de Arrendamento Residencial, visto que, tendo conhecimento de qual instituto aplicar aos conflitos, obtém-se maior equidade e uniformização nas soluções.

O presente trabalho explorará, em capítulos, o contrato do Programa de Arrendamento Residencial como instrumentalização da política pública habitacional, com o objetivo de analisar, a primeiro, sua natureza contratual – se dirá respeito à contrato misto ou se é possível considerá-lo contrato típico; a dois, quais institutos jurídicos típicos do Direito Civil o conformam, como por exemplo, a locação, o financiamento e o arrendamento mercantil, e em quais pontos o arrendamento residencial se diferencia das espécies suscitadas; e, a três, o que o caráter essencial de efetividade do direito constitucional à moradia digna atribui ao contrato de arrendamento residencial em interpretação e aplicação prática.

De mister importância se faz, referenciando-se ao último tópico supramencionado, a verificação se ao contrato de arrendamento residencial aplicar-se-á as normas do Código de Defesa do Consumidor – tendo em vista a relação do arrendatário com uma instituição bancária, qual seja, a Caixa Econômica Federal como agente gestora do programa -, suscitando, neste sentido, a necessidade de avaliar-se o contrato de arrendamento residencial não apenas pelo aspecto formal, mas também pelo prático, suscitando as demandas judiciais mais recorrentes no tocante ao instrumento, abordando, neste sentido, cláusulas abusivas, vícios e defeitos e esbulho possessório.

# 1 O PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL E A QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL

## 1.1 DÉFICIT HABITACIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

O Brasil do final do século XIX, sob o contexto de industrialização em massa, transição de um país rural para uma produção mais automatizada, perpassou constantes fases de crescimento populacional, conectados ao crescimento da própria cidade, fundamentadas pelo processo de urbanização, necessário para o implemento das indústrias<sup>1</sup>.

Com tamanha evasão do campo, as cidades começaram a demonstrar um problema, que ainda se prolongaria por muito tempo sem uma efetiva atuação do Poder Público em sentido contrário, qual seja, o déficit habitacional – inúmeras pessoas em busca de trabalho, residindo nas cidades, sem as devidas oportunidades de habitação sadia, de qualidade.

Neste sentido, Letícia Osório:

(... ) No período de 1940-1960 a população brasileira passou de 41 milhões para 70 milhões de habitantes, com taxa de urbanização aumentando de 31% para 45%. A este incremento populacional corresponde um aumento do número de assentamentos irregulares nas cidades e uma extensão irracional da malha urbana que consolidou a periferia com local de moradia da população de menor renda<sup>2</sup>.

Assim como Maria Silvia Barros Lorenzetti:

O índice de urbanização aumentou de 31% em 1940 para 75% em 1990, atingindo 81% em 2003, crescimento este marcado pela grande concentração populacional nas áreas metropolitanas. (...) O intenso processo de urbanização, entretanto, não teve paralelo na geração de empregos suficientes, nem na oferta de moradias, infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos, resultando na ocupação desordenada do solo e na expansão contínua das periferias<sup>3</sup>.

Observa-se, sobretudo nas capitais Rio de Janeiro e São Paulo, a criação de uma nova forma de rentabilização por meio da própria demanda por habitação. Tão intenso era o movimento de crescimento das cidades e, conseqüentemente, a própria busca por moradia nas

---

<sup>1</sup> CARVALHO, Walberth Fernandes. *A legislação brasileira e o programa de arrendamento residencial*. *Revista de Direito Privado*. Editora Revista dos Tribunais, ISSN 1517-6290, 2008, p. 301.

<sup>2</sup> OSÓRIO, Letícia. *DIREITO À MORADIA NO BRASIL*. Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas, 2004. Disponível em: <<http://www.fna.org.br/2004/09/09/direito-amoradia-no-brasil/>>. Acesso em: 29 out. 2020

<sup>3</sup> LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. *Questão habitacional no Brasil*. Consultoria legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília, 2001, p. 5. Disponível em:<<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-daconsultoria-legislativa/areas-da-conle/tema14/107075.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

metrópoles, que começou-se a explorar o mercado da locação – quem possuía imóveis, começou a lucrar com os mesmos, e quem não possuía, passou a comprar para obter retorno com o novo mercado que mostrava-se em alta<sup>4</sup>.

Conforme aponta Nabil George Bonduki, “em São Paulo, em 1920, apenas 19% dos prédios eram habitados pelos seus proprietários, predominando largamente o aluguel como forma básica de acesso a moradia”<sup>5</sup>.

Sendo a locação a nova forma de exploração econômica encontrada pela iniciativa privada, é de se imaginar que ao passo que os “*rentiers urbanos*”<sup>6</sup> geravam lucro com taxas cada vez mais desproporcionais, os trabalhadores de baixa renda e classe média encontravam-se em meio à proliferação de habitações precárias, por preços altíssimos, sem opções de aquisição da casa própria.

Surgem, assim, inúmeras soluções habitacionais, a maior parte das quais buscando economizar terrenos e materiais através da geminação e da inexistência de recuos frontais e laterais, cada qual destinado a uma capacidade de pagamento do aluguel: do cortiço, moradia operária por excelência, sequência de pequenas moradias ou cômodos insalubres ao longo de um corredor, sem instalações hidráulicas, aos palacetes padronizados produzidos em série para uma classe média que se enriquecia, passando por soluções pobres mas decentes de casas geminadas em vilas ou ruas particulares que perfuravam quarteirões para aumentar o aproveitamento de um solo caro e disputado pela intensa especulação imobiliária<sup>7</sup>.

Importante destacar que em referido período não havia atuação estatal regulamentadora, deixando à livre iniciativa o controle de mercado a respeito do alugueis. De tal sorte, observou-se no cenário pós Primeira Guerra Mundial e pós Revolução de 1924 uma inflação nos valores, com consequente crise de moradia, evidenciando a necessidade de atuação controladora do Estado.

A fim de frear a crise que eclodia, o Estado determinou política de congelamento dos alugueis, entretanto, verificou-se que tal medida não fora eficaz, pois, por não prever o controle sobre os despejos, os proprietários passaram a retirar os antigos inquilinos e admitir novos, aumentando os valores para aqueles que ingressavam no imóvel e aumentando a crise de habitação, diante dos despejos em massa.

---

<sup>4</sup> BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da Habitação Social no Brasil*. Análise Social, vol. xxix (127), 1994 (3º), 711-732. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/470900/mod\\_resource/content/1/Origens%20da%20habita%C3%A7%C3%A3o%20social%20no%20Brasil.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/470900/mod_resource/content/1/Origens%20da%20habita%C3%A7%C3%A3o%20social%20no%20Brasil.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2020.

<sup>5</sup> *ibid.*, p. 714.

<sup>6</sup> *ibid.*

<sup>7</sup> *ibid.*, p. 713.

Conforme observa Bonduki, visualiza-se no Brasil deste período uma atuação do Estado que não se via na obrigação de prover habitação, preferindo apoiar os particulares a investirem em tal mercado do que criar políticas públicas.

A visão presente neste relatório, que aponta no sentido de se conceder favores à iniciativa privada, para que ela possa produzir moradias mais baratas e, portanto, a aluguéis mais baixos, é a predominante em todo o país. «O governo não deve produzir casas para os operários mas estimular os particulares a investirem» é a lógica que orienta, de modo geral, o Estado liberal da República Velha. E a solução tida como a ideal, tendo recebido inúmeros incentivos do poder público, é a promoção de vilas operárias pelos próprios industriais para servirem de moradia a seus empregados<sup>8</sup>.

Verifica-se, portanto uma República Velha marcada pela imigração do campo para a cidade por uma economia agroexportadora; a adaptação de moradias para inclusão no novo mercado de alugueis que a iniciativa privada passara a investir e, por fim, a idealização das “vilas operárias”, criadas por algumas empresas com a ideia de moradia barata e próxima ao trabalho, “sem exigir a intervenção do poder público, e, ainda, proporcionando um controle ideológico, político e moral aos trabalhadores”<sup>9</sup> e por outras como continuidade da ideia de exploração do mercado de alugueis caros e desproporcionais aos trabalhadores que demandavam tanto por emprego quanto por moradia.

A partir de meados de 1930, diante do cenário de crescimento dos centros urbanos, fundado nos investimentos das atividades industriais-urbana como novo foco da economia<sup>10</sup>, inicia-se a atuação do Governo com objetivo de implementação de uma infra-estrutura urbana e regional, ocorrendo, inclusive, a criação dos primeiros conjuntos habitacionais do país, desta vez destinados à determinadas categorias profissionais e adquiridos por meio de “novos institutos da época de aposentadoria e pensão”<sup>11</sup>.

Verifica-se uma mudança no pensamento governamental na transição da denominada “República Velha” para o “Estado Novo”, conforme bem observa Nabil Georges Bonduki:

Ao contrário do que ocorria antes de 30, quando a participação estatal na produção de moradia era considerada «uma concorrência desleal à iniciativa privada», a partir do governo Vargas forma-se uma forte corrente de opinião

<sup>8</sup> BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da Habitação Social no Brasil*. Análise Social, vol. xxix (127), 1994 (3º), 711-732. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/470900/mod\\_resource/content/1/Origens%20da%20habita%C3%A7%C3%A3o%20social%20no%20Brasil.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/470900/mod_resource/content/1/Origens%20da%20habita%C3%A7%C3%A3o%20social%20no%20Brasil.pdf)>. Acesso em: 29 out. 2020, p. 715.

<sup>9</sup> *ibid.*, 716.

<sup>10</sup> *ibid.*

<sup>11</sup> OSÓRIO, Letícia. *Direito à moradia no Brasil*. Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas, 2004. Disponível em: <<http://www.fna.org.br/2004/09/09/direito-a-moradia-no-brasil/>>. Acesso em: 29 out. 2020.

segundo a qual torna-se indispensável a intervenção do Estado. Assim, ninguém contesta, em tese, esta ingerência do governo num setor de produção até então praticamente cativo da iniciativa privada. Na verdade, os grandes investidores já estavam gradativamente deixando de investir na produção de «casas de aluguel», setor de intensa atividade na República Velha, que, como vimos, apresentava alta rentabilidade e segurança frente aos outros negócios possíveis<sup>12</sup>.

Um dos grandes marcos dessa transição se dá pela criação das “carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP)”, em outras palavras, um mecanismo por meio do qual vastos recursos, oriundos de depósitos compulsórios de empresas e trabalhadores para pagamento de futuras aposentadorias e pensões, poderiam ser utilizados para financiamento da construção civil, tanto para fins de habitação social, quanto para incorporação imobiliária destinada aos setores médios<sup>13</sup>.

Em 1946, no governo Dutra, com prévia gestão durante o governo Vargas, foi criada, como forma de resposta social a um contexto de fortes pressões dos trabalhadores<sup>14</sup>, a Fundação Casa Popular (FCP), com o objetivo de prover moradia à população pobre, e que, segundo Nabil Bonduki,

Revelava objetivos surpreendentemente amplos, demonstrando até mesmo certa megalomania (ela se propunha financiar, além de moradia, infraestrutura, saneamento, indústria de material de construção, pesquisa habitacional e até mesmo a formação de pessoal técnico dos municípios)<sup>15</sup>.

Importante destacar que apesar dos dois projetos, as IAPs e a FCP, estarem conectados em seus objetivos de viabilização da construção de habitação, a diferença entre eles era evidente, isto porque as IAPS possuíam como fundamento primário a garantia da aposentadoria

---

<sup>12</sup> BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da Habitação Social no Brasil*. Análise Social, vol. xxix (127), 1994 (3º), 711-732. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/470900/mod\\_resource/content/1/Origens%20da%20habita%C3%A7%C3%A3o%20social%20no%20Brasil.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/470900/mod_resource/content/1/Origens%20da%20habita%C3%A7%C3%A3o%20social%20no%20Brasil.pdf)>. Acesso em: 29 out. 2020, p. 724.

<sup>13</sup> *ibid.*, p. 725.

<sup>14</sup> MOTTA, Luana Dias. *A QUESTÃO DA HABITAÇÃO NO BRASIL: POLÍTICAS PÚBLICAS, CONFLITOS URBANOS E O DIREITO À CIDADE*. Disponível em: <[https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-MOTTA\\_Luana\\_-\\_A\\_questao\\_da\\_habitacao\\_no\\_Brasil.pdf](https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-MOTTA_Luana_-_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf)>. Acesso em: 29 out. 2020.

<sup>15</sup> BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da Habitação Social no Brasil*. Análise Social, vol. xxix (127), 1994 (3º), 711-732. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/470900/mod\\_resource/content/1/Origens%20da%20habita%C3%A7%C3%A3o%20social%20no%20Brasil.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/470900/mod_resource/content/1/Origens%20da%20habita%C3%A7%C3%A3o%20social%20no%20Brasil.pdf)>. Acesso em: 29 out. 2020, p. 718.

e pensões aos associados, sendo a edificação objetivo secundário, diferentemente da FCP, que possuía como principal função a produção de moradia<sup>16</sup>.

Apesar de ideologicamente demonstrar a necessidade da intervenção estatal direta na habitação, a FCP mostrou-se um projeto exíguo, devido ao “acúmulo de atribuições, à falta de recursos e de força política, somadas à ausência de respaldo legal”<sup>17</sup>, e, principalmente, devido à “ausência de ação coordenada para enfrentar de modo global o problema habitacional, demonstrando que “a intervenção dos governos do período foi pulverizada e atomizada, longe, portanto, de constituir efetivamente uma política”<sup>18</sup>.

De todo modo, bem observa Antonio Triana Filho, ao apontar que mesmo apresentando um resultado abaixo do necessário para tamanha demanda de habitação, o projeto da Fundação Casa Popular foi uma das sementes do modelo de provisão habitacional do país, que viria a gerar o Sistema Financeiro de Habitação<sup>19</sup>.

A ideia embrionária do sistema de financiamento como hoje conhecemos foi introduzida nessa época, mas seu desenvolvimento se deu após duas décadas de intensa migração populacional aos centros urbanos, no ano de 1964, com a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), por meio da Lei 4.380/64, que também estabelecia o Banco Nacional de Habitação “como órgão orientador e disciplinador da política financeira de habitação no Brasil”<sup>20</sup>.

## 1.2 SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO (SFH)

Inicialmente o SFH possuía como base recursos do também conhecido Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), gerenciado à época pelo próprio Banco Nacional de

<sup>16</sup> BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da Habitação Social no Brasil*. Análise Social, vol. xxix (127), 1994 (3º), 711-732. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/470900/mod\\_resource/content/1/Origens%20da%20habita%C3%A7%C3%A3o%20social%20no%20Brasil.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/470900/mod_resource/content/1/Origens%20da%20habita%C3%A7%C3%A3o%20social%20no%20Brasil.pdf)>. Acesso em: 29 out. 2020, p. 725.

<sup>17</sup> MOTTA, Luana Dias. *A QUESTÃO DA HABITAÇÃO NO BRASIL: POLÍTICAS PÚBLICAS, CONFLITOS URBANOS E O DIREITO À CIDADE*. Disponível em: <[https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-MOTTA\\_Luana\\_-\\_A\\_questao\\_da\\_habitacao\\_no\\_Brasil.pdf](https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-MOTTA_Luana_-_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf)>. Acesso em: 29 out. 2020, p. 3.

<sup>18</sup> BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da Habitação Social no Brasil*. Análise Social, vol. xxix (127), 1994 (3º), 711-732. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/470900/mod\\_resource/content/1/Origens%20da%20habita%C3%A7%C3%A3o%20social%20no%20Brasil.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/470900/mod_resource/content/1/Origens%20da%20habita%C3%A7%C3%A3o%20social%20no%20Brasil.pdf)>. Acesso em: 29 out. 2020, p. 718.

<sup>19</sup> FILHO, Antonio Triana. *HABITAÇÃO POPULAR NO BRASIL: Análise do modelo operacional de financiamento pelas agências oficiais*. Universidade de Brasília. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2006. Disponível em: <[https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3489/1/2006\\_Antonio%20Triana%20Filho.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3489/1/2006_Antonio%20Triana%20Filho.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2020.

<sup>20</sup> CARVALHO, Walberth Fernandes. *A legislação brasileira e o programa de arrendamento residencial*. *Revista de Direito Privado*. Editora Revista dos Tribunais, ISSN 1517-6290, 2008, p. 302.



Habitação, entretanto, observa Walberth Fernandes Carvalho que “este modelo baseado na renda do adquirente, isto é, na capacidade deste em pagar as prestações do financiamento da casa própria, mostrou-se incapaz de atender a necessidade da população de baixa renda”<sup>21</sup>.

Neste sentido, acrescenta Lorenzetti:

Em 1973, numa atitude que denota o reconhecimento oficial da dificuldade do SFH em atender a população de menor renda, é instituído o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) e do correspondente Sistema Financeiro da Habitação Popular (SIFHAP), cuja atuação se dá basicamente por intermédio das Companhias de Habitação (COHABs). O dilema, no entanto, continua, pois os recursos alocados são de caráter oneroso e a população de baixa renda não consegue arcar com os custos financeiros dos contratos. Assim, embora o déficit concentre-se nas camadas de mais baixa renda da população, boa parcela dos recursos do setor permanece alocada em financiamentos para as classes de maior poder aquisitivo<sup>22</sup>.

Referida incapacidade de produção de frutos verdadeiros para a população de classe baixa fundamenta-se no fato de que durante o período do governo militar o que se buscou não foi uma solução para os problemas sociais de moradia e trabalho que o país se encontrava, mas sim a criação de uma nova forma de controle do “caos” urbano, ligado ao crescimento das favelas e construções irregulares.

Prolifera-se, então, a elaboração e a implementação de planos diretores, que, todavia, ignoravam as necessidades e problemas da cidade real (que incluía a cidade informal). Portanto, a política da habitação desse período centrou-se na produção de moradias e obras de infraestrutura na cidade legal (formal) (MARICATO, 2000). Assim, a partir de 1964, as ações públicas voltadas para as vilas e favelas são sufocadas; os movimentos sociais e as associações são reprimidos, lançados na ilegalidade e impedidos de atuar; os favelados, bem como suas ocupações e associações, passam novamente a ser tratados como problema de polícia<sup>23</sup>.

Conforme aponta Luana Motta, o SFH e do BNH perpassaram três fases: na primeira, de 1964 a 1969, teve-se a implantação e expansão do BNH e das COHABs, com 40% dos investimentos voltados ao financiamento de moradias para o mercado popular a fim de gerar

<sup>21</sup> CARVALHO, Walberth Fernandes. *A legislação brasileira e o programa de arrendamento residencial*. Revista de Direito Privado. Editora Revista dos Tribunais, ISSN 1517-6290, 2008, p. 303.

<sup>22</sup> LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. *Questão habitacional no Brasil*. Consultoria legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília, 2001. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-daconsultoria-legislativa/areas-da-conle/tema14/107075.pdf>>. Acesso em: 10 agosto 2020, p. 5.

<sup>23</sup> MOTTA, Luana Dias. *A QUESTÃO DA HABITAÇÃO NO BRASIL: POLÍTICAS PÚBLICAS, CONFLITOS URBANOS E O DIREITO À CIDADE*. Disponível em: < [https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-MOTTA\\_Luana\\_-\\_A\\_questao\\_da\\_habitacao\\_no\\_Brasil.pdf](https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-MOTTA_Luana_-_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf)>. Acesso em: 29 out. 2020, p. 5.

uma legitimação do governo junto às massas; de 1970 a 1974 tem-se a segunda fase, marcada pelo esvaziamento e crise do SFH, principalmente devido à fragilidade das COHABs diante da inadimplência de seus mutuários, que por sua vez fora gerada pelo cenário em que os mesmos se encontravam, qual seja, a perda do poder de compra do salário mínimo; por fim, na terceira fase, de 1975 a 1980 ocorreu o revigoramento das COHABs, com aumento da produção das moradias<sup>24</sup>.

Devido à intensificação da crise do SFH e, conseqüentemente, da moradia, em 1970, visualiza-se uma proliferação das favelas e loteamentos irregulares, visto que estes constituíam as únicas opções de habitação para as famílias de baixa renda. Em 1975, como tentativa de conter o crescimento das favelas e de compensar a distorção das COHABs, o Governo cria o “Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados” (PROFILURB) com o objetivo de “fornecer condições de saneamento e infraestrutura básica, reservando ao mutuário a responsabilidade de construir sua habitação de acordo com suas disponibilidades financeiras e prioridades pessoais”<sup>25</sup>.

Percebe-se, entretanto, mais uma tentativa vazia de solução do problema, visto que por disponibilizarem lotes muito afastados dos centros urbanos, que geravam maior dificuldade de locomoção, referido programa não fora bem recepcionado.

Novas formas de atuação por meio do SFH surgem também na década de 70, por exemplo, por meio dos programas “Profilurb” e “Promorar”, o primeiro, de 1975, que “permitia ao trabalhador de renda baixa adquirir parcela de terra já servida pela infraestrutura básica – água, luz, esgoto” e o segundo, de 1979 que visaria a erradicação das favelas, construindo em substituição casas de alvenaria na mesma área com a regularização da posse da terra<sup>26</sup>.

Somada a demonstrada ineficácia dos primeiros modelos de habitação à crise enfrentada no país no fim dos anos 80, o SFH sofreu grandes críticas, eclodindo a sociedade em um binômio de alta busca por habitação e baixa possibilidade de moradia. Inclusive, a extinção do BNH ocorre em 1986, diante de crise financeira que compromete gravemente os investimentos

---

<sup>24</sup> MOTTA, Luana Dias. *A QUESTÃO DA HABITAÇÃO NO BRASIL: POLÍTICAS PÚBLICAS, CONFLITOS URBANOS E O DIREITO À CIDADE*. 2004, p. 5. Disponível em: <[https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-MOTTA\\_Luana\\_-\\_A\\_questao\\_da\\_habitacao\\_no\\_Brasil.pdf](https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-MOTTA_Luana_-_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf)>. Acesso em: 29 out 2020, p. 5.

<sup>25</sup> *ibid.*, p. 6.

<sup>26</sup> FILHO, Antonio Triana. *HABITAÇÃO POPULAR NO BRASIL: Análise do modelo operacional de financiamento pelas agências oficiais*. Universidade de Brasília. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2006, p. 113. Disponível em: <[https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3489/1/2006\\_Antonio%20Triana%20Filho.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3489/1/2006_Antonio%20Triana%20Filho.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2020.

do SFH, gerando a transferência de atuação da BNH para a Caixa Econômica Federal<sup>27</sup>, como nova agente financeira atuante no Sistema.

Neste cenário é promulgada a Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, que dentre outros direitos sociais, buscou verberar a importância do direito à moradia e o dever do Estado em assegurá-la, distribuindo para tanto competências, conforme se extrai dos seus artigos 21 e 23, *in verbis*:

Art. 21. Compete à União:

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

Ressalta José Afonso da Silva:

O direito a moradia já era reconhecido como uma expressão dos direitos sociais por força mesmo do disposto no art. 23, IX, segundo o qual é da competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento<sup>28</sup>.

Desenvolve-se, a partir de então, um cenário histórico de criação de políticas públicas, entretanto, apesar de existentes, não possuíam prática tão eficaz quanto sua teoria, visto que os custos do financiamento habitacional não condiziam com a renda média da população de baixa renda, a quem o programa deveria ser destinado<sup>29</sup>.

Em 1987 o governo federal cria o denominado “Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, da Secretaria especial de Ação Comunitária” (SEAC), objetivando o financiamento de habitações para famílias com renda inferior a três salários mínimos, entretanto, apesar de sua relevância, o Programa não atingiu as metas esperadas tanto devido à

---

<sup>27</sup> MOTTA, Luana Dias. *A QUESTÃO DA HABITAÇÃO NO BRASIL: POLÍTICAS PÚBLICAS, CONFLITOS URBANOS E O DIREITO À CIDADE*. 2004, p. 5. Disponível em: <[https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-MOTTA\\_Luana\\_-\\_A\\_questao\\_da\\_habitacao\\_no\\_Brasil.pdf](https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-MOTTA_Luana_-_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2020.

<sup>28</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 313

<sup>29</sup> CARVALHO, Walberth Fernandes. *A legislação brasileira e o programa de arrendamento residencial*. *Revista de Direito Privado*. Editora Revista dos Tribunais, ISSN 1517-6290, 2008, p. 305.

alta inflação que o país enfrentava à época, quanto devido à sua política e gestão mau definidas<sup>30</sup>.

A cada novo governo, novos programas de habitação foram instituídos. Verifica-se que no governo Collor a política mais relevante se daria por meio do Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), que geraria o financiamento de 245 mil moradias em 180 dias. Já no governo Itamar foram criados os programas “Habitar Brasil” e “Morar Município”, que objetivavam a construção de moradias em regime de ajuda mútua.

Entretanto, todos os referidos programas não foram eficientes, tanto por não alcançarem as metas estabelecidas, quanto por possuírem, no caso dos criados no governo Itamar, “muitas exigências legais, o que impedia muitos municípios de captarem os recursos disponibilizados”<sup>31</sup>.

Cumprir observar, por outro lado que, conforme aponta Luana Motta, durante o governo Itamar tem-se dois avanços:

O primeiro (ainda que associado às exigências das agências internacionais) foi uma mudança conceitual, com incentivo à formação de conselhos e à criação de fundos para habitação; o segundo foi a constituição, em 1992, do Fórum Nacional de Habitação, composto por entidades da sociedade civil, setores do Estado e empresários da construção civil, cujo objetivo era construir uma aliança entre os interesses envolvidos no financiamento, na produção e no uso da moradia<sup>32</sup>.

A partir do governo de Fernando Henrique Cardoso uma nova série de políticas são idealizadas, sendo implantado, pelo Governo Federal, em 1998 uma Política Nacional de Habitação, resumindo Lorenzetti em três grupos os principais programas criadas na gestão:

1) programas de financiamento aos governos municipais ou estaduais, em geral a fundo perdido ou subsidiados, destinados especialmente às populações com rendimentos familiares inferiores a três salários mínimos; 2) programas de financiamento direto às famílias, destinados à compra, construção e/ou melhoria das condições de habitação de famílias com renda mensal inferior a doze salários mínimos; e 3) programas e ações visando à melhoria do funcionamento do mercado habitacional<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> MOTTA, Luana Dias. *A QUESTÃO DA HABITAÇÃO NO BRASIL: POLÍTICAS PÚBLICAS, CONFLITOS URBANOS E O DIREITO À CIDADE*. 2004, p. 5. Disponível em: <[https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-MOTTA\\_Luana\\_-\\_A\\_questao\\_da\\_habitacao\\_no\\_Brasil.pdf](https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-MOTTA_Luana_-_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf)>. Acesso em: 3 nov. 2020, p. 6.

<sup>31</sup> *ibid.*, p. 7.

<sup>32</sup> *ibid.*, p. 8.

<sup>33</sup> LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. *Questão habitacional no Brasil*. Consultoria legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília, 2001. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-daconsultoria-legislativa/areas-da-conle/tema14/107075.pdf>>. Acesso em: 3 nov. 2020.

Neste contexto, em 1999 é criado o Programa de Arrendamento Residencial, objeto do presente estudo, como uma nova modalidade de acesso à moradia, inovando no aspecto de operação do programa, bem como na utilização de imóveis instalados em áreas com infraestruturas já implantadas.

### **1.3 O PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL E SEUS AGENTES**

O Programa de Arrendamento Residencial, doravante denominado PAR, é instituído em 29 de abril de 1999, por meio da Medida Provisória 1.823, com posterior conversão na Lei 10.188/2001, com o objetivo social de financiar imóveis à população de baixa renda, promovendo o direito constitucional à moradia. Inicialmente, fica conhecido como um modelo similar ao *leasing*, conforme relata o então Secretário de Desenvolvimento Urbano, Sérgio Cutolo, em entrevista concedida ao jornal O Dia, Espaço Cultural.

O Programa possui o objetivo principal de financiamento habitacional, inserindo-se o arrendatário na posse do imóvel, por meio do pagamento de parcelas mensais, como “aluguéis”, podendo, ao fim do contrato, efetuar a compra do bem. A fim de dar desenvolvimento ao programa, ficam estabelecidos seus agentes gestor e operacionalizador, quais sejam, respectivamente, o Ministério das Cidades (atualmente Ministério do Desenvolvimento Regional) e a Caixa Econômica Federal, e, por fim, essencial papel possui o Fundo de Arrendamento Residencial, por meio do qual são financiadas as construções ou reformas dos imóveis objeto dos arrendamentos.

Em outras palavras, o PAR criou a possibilidade da celebração de um negócio jurídico em que figurará pessoa ou família de baixa renda como consumidor final, a ser chamado de arrendatário, e a Caixa Econômica Federal, sob a função de agente operadora do Programa, como a intermediadora, a ser intitulada como arrendadora.

Art. 1º Fica instituído o Programa de Arrendamento Residencial para atendimento da necessidade de moradia da população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra. (Redação dada pela Lei nº 11.474, de 2007)

§ 1º A gestão do Programa cabe ao Ministério das Cidades e sua operacionalização à Caixa Econômica Federal - CEF. (Redação dada pela Lei nº 10.859, de 2004) (Lei 10.188/2001)

Verifica-se a atuação de extrema importância tanto do Ministério das Cidades, quanto da Caixa Econômica Federal na operacionalização do programa social, sendo importante destacarmos as competências de cada um destes entes.

O Ministério, primeiramente, possui responsabilidades que podem ser entendidas como pertencentes a um viés estrutural, relacionando-se com as diretrizes, regras e análise de desempenho, como determina o artigo 5º da Lei:

Art. 5º Compete ao Ministério das Cidades:

I - estabelecer diretrizes gerais para a aplicação dos recursos alocados; (Inciso com redação dada pela Lei nº 10.859, de 14/4/2004)

II - fixar regras e condições para implementação do Programa, tais como áreas de atuação, público-alvo, valor máximo de aquisição da unidade habitacional, entre outras que julgar necessárias; (Inciso com redação dada pela Lei nº 11.474, de 15/5/2007)

III - acompanhar e avaliar o desempenho do Programa em conformidade com os objetivos estabelecidos nesta Lei. (Inciso com redação dada pela Lei nº 10.859, de 14/4/2004)

IV - estabelecer diretrizes para a alienação prevista no § 7º do art. 2º desta Lei; (Inciso acrescido pela Lei nº 11.474, de 15/5/2007)

V - encaminhar às 2 (duas) Casas do Congresso Nacional relatório semestral sobre as ações do Programa. (Inciso acrescido pela Lei nº 11.474, de 15/5/2007)

Por sua vez, a Caixa Econômica Federal, (CEF) adquire responsabilidades com caráter de operação, como prevê sua denominação no Programa, devendo realizar tarefas previstas no artigo 4º da Lei:

Art. 4º Compete à CEF:

I - criar o fundo financeiro a que se refere o art. 2º;

II - alocar os recursos previstos no art. 3º, inciso II, responsabilizando-se pelo retorno dos recursos ao FGTS, na forma do § 1º do art. 9º da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990;

III - expedir os atos necessários à operacionalização do Programa;

IV - definir os critérios técnicos a serem observados na aquisição, alienação e no arrendamento com opção de compra dos imóveis destinados ao Programa; (Inciso com redação dada pela Lei nº 11.474, de 15/5/2007)

V - assegurar que os resultados das aplicações sejam revertidos para o fundo e que as operações de aquisição de imóveis sujeitar-se-ão aos critérios técnicos definidos para o Programa;

VI - representar o arrendador ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente;

VII - promover, em nome do arrendador, o registro dos imóveis adquiridos.

VIII - observar as restrições a pessoas jurídicas e físicas, no que se refere a impedimentos à atuação em programas habitacionais, subsidiando a atualização dos cadastros existentes, inclusive os do Sistema Financeiro da Habitação - SFH. (Inciso acrescido pela Lei nº 11.474, de 15/5/2007)

Importante destacar que apesar da atuação da CEF como operadora, o capital destinado ao Programa não se confunde com o patrimônio da instituição financeira, cabendo à mesma a propriedade fiduciária com o objetivo de atribuir o aspecto prático ao programa, conforme determina a Lei, *in verbis*:

Art. 2º Para a operacionalização do Programa instituído nesta Lei, é a CEF autorizada a criar um fundo financeiro privado com o fim exclusivo de segregação patrimonial e contábil dos haveres financeiros e imobiliários destinados ao Programa. (Redação dada pela Lei nº 12.693, de 2012)

§ 3º Os bens e direitos integrantes do patrimônio do fundo a que se refere o caput, em especial os bens imóveis mantidos sob a propriedade fiduciária da CEF, bem como seus frutos e rendimentos, não se comunicam com o patrimônio desta, observadas, quanto a tais bens e direitos, as seguintes restrições (...).

Observa-se que todos os bens relacionados ao Programa, mesmo os recursos adquiridos por ação da CEF, no âmbito do PAR, são de propriedade do fundo privativo, denominado Fundo de Arrendamento Residencial.

O Fundo de Arrendamento Residencial possui natureza de fundo de financiamento de titularidade pública e sujeito a regime privado, em outras palavras, conforme leciona José Fernando Ferreira Brega, diz respeito à acervo patrimonial criado pelo Poder Público com o propósito de fomentar atividades econômicas de interesse público.<sup>34</sup>

Constitui papel de extrema relevância, não sendo mera segregação de conjunto de bens utilizados no programa, mas sendo responsável também por gerar capital, sendo este convertido, por fim, nos imóveis posteriormente arrendados com fim social.

Para angariar capital, o FAR dispõe da atuação da CEF, que dentre os papéis de gestão do programa, tem o direito de recolher recursos de diversas fontes, sobretudo advindos de Programas e Fundos em extinção, conforme dispõe o artigo 3º da Lei, *in verbis*:

Art. 3º Para atendimento exclusivo às finalidades do Programa instituído nesta Lei, fica a CEF autorizada a:

I - utilizar os saldos disponíveis dos seguintes Fundos e Programa em extinção:

- a) Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS, criado pela Lei nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974;
- b) Fundo de Investimento Social - FINSOCIAL, criado pelo Decreto-Lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982;
- c) Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo - PROTECH, criado por Decreto de 28 de julho de 1993;
- d) Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, a que se refere o Decreto nº 103, de 22 de abril de 1991;

<sup>34</sup> BREGA, José Fernando Ferreira. *O Fundo de Arrendamento Residencial como veículo do Programa Minha Casa, Minha Vida: inovações e questões jurídicas subjacentes*. R. Fórum Dir. Financeiro e Econômico, ano 5 - n. 8 I set./ fev. 2016 Belo Horizonte I p. 1-248 I ISSN 2238-8508, p. 83.

Entretanto, as fontes de capital que constituem o FAR não dizem respeito apenas a Fundos e Programas em extinção, contando a CEF com outras possibilidades de atuação previstas no artigo 3º da Lei, destacando-se a de captar recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, por meio de um sistema oneroso de empréstimo, com posterior devolução, observando-se sua amortização. Esta fonte mostra-se, inclusive, como a mais representativa de captação de recursos para a concretização do programa.

Art. 3º (...)

II - contratar operações de crédito com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, na forma e condições disciplinadas pelo Conselho Curador do FGTS, até limite a ser fixado pelo Poder Executivo; e (Inciso com redação dada pela Lei nº 10.859, de 14/4/2004) (Vide Decreto nº 4.918, de 16/12/2003) (Vide Decreto nº 5.986, de 15/12/2006)

III - incorporar as receitas pertencentes ao fundo financeiro específico do Programa, provenientes do processo de desmobilização previsto no inciso II do § 7º do art. 2º desta Lei;

(Inciso acrescido pela Lei nº 10.859, de 14/4/2004 e com nova redação dada pela Lei nº 11.474, de 15/5/2007)

IV - receber outros recursos a serem destinados ao Programa. (Inciso acrescido pela Lei nº 11.474, de 15/5/2007)

Cumpra observar que apesar do FAR ser parte estrutural de um programa social, ele não possui prerrogativas especiais para sua atuação, devendo ser operado com base nos princípios da administração pública e responder por suas obrigações até o limite dos bens e direitos integrantes de seu patrimônio.

Por outro lado, com base em seu objetivo, que deve ser puramente social, não é necessário que a CEF, ao operar o programa, cumpra os requisitos gerais de licitação, conforme dispõe o artigo 4º, parágrafo único, da Lei:

Art. 4º (...)

Parágrafo único. As operações de aquisição, construção, recuperação, arrendamento e venda de imóveis obedecerão aos critérios estabelecidos pela CEF, respeitados os princípios da legalidade, finalidade, razoabilidade, moralidade administrativa, interesse público e eficiência, *ficando dispensada da observância das disposições específicas da lei geral de licitação.* (grifo nosso)

Para entender como o FAR se opera basta imaginar um sistema rotativo, como leciona José Fernando Brega:

A destinação de um patrimônio segregado para o arrendamento residencial tinha por objetivo permitir a alienação contínua de unidades a partir de um



capital inicial. O recebimento de parcelas relativas à carteira de arrendamentos servia para recompor os recursos do fundo, que assim poderiam ser usados, em caráter rotativo, para o arrendamento de novas unidades, Eventual recomposição de recursos do fundo só ocorreria em caso de dilapidação de seu patrimônio, mas não havia uma expectativa nesse sentido ou uma estrutura definida para atendê-la<sup>35</sup>.

Quanto à alocação de seus recursos, estabelece a Portaria Ministerial 493/2007:

3.1 Os recursos do FAR a serem utilizados na aquisição dos imóveis para atendimento aos objetivos do Programa, de que trata o parágrafo 5º do art. 3º da Lei nº 10.188/2001, serão alocados pelo Ministério das Cidades, considerando a destinação dos imóveis para arrendamento ou para alienação sem prévio arrendamento, entre as Unidades da Federação, observado o déficit habitacional urbano e a demanda qualificada para contratação identificada e informada pela CAIXA.

Além do Ministério das Cidades, atualmente integrado ao Ministério do Desenvolvimento Regional, e da Caixa Econômica Federal, o PAR possui participação de outros agentes para atender seu objetivo, não tendo sido esses agentes previstos na Lei 10.188/2001, mas em uma das Portarias Ministeriais criadas com o objetivo de regulamentar diretrizes, mais especificamente a Portaria nº 493, de 04 de outubro de 2007.

Referida Portaria determinou a competência de Estados, Distrito Federal e Municípios ou respectivos órgãos das administrações direta ou indireta, bem como empresas do setor da construção civil e Companhias de Habitação Popular ou órgãos assemelhados, interessados em aderir ao PAR.

Aos órgãos da administração direta ou indireta, conforme item “2.4”, cumpre:

a) identificar, no âmbito dos municípios passíveis de enquadramento no programa, as regiões e zonas de intervenção prioritárias para implantação dos projetos, informando à CAIXA; b) promover ações facilitadoras e redutoras dos custos de produção dos imóveis, tal como a redução de tributos incidentes sobre os imóveis e operações do FAR; c) adotar medidas para celeridade na aprovação dos projetos e implantação de infra-estrutura básica; d) aportar recursos financeiros, bens ou serviços economicamente mensuráveis necessários à realização das obras e serviços do empreendimento; e e) apresentar à CAIXA a demanda para o arrendamento<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> BREGA, José Fernando Ferreira. *O Fundo de Arrendamento Residencial como veículo do Programa Minha Casa, Minha Vida: inovações e questões jurídicas subjacentes*. R. Fórum Dir. Financeiro e Econômico, ano 5 - n. 8 I set./ fev. 2016 Belo Horizonte I p. 1-248 I ISSN 2238-8508, p. 83.

<sup>36</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. *PORTARIA Nº 493, DE 4 DE OUTUBRO DE 2007*. Disponível em: <<https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/portaria-493-2007.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

Para as empresas de construção civil ou Companhias de Habitação previu-se atuação técnica ligada aos projetos dos imóveis objetos de arrendamento, por meio da apresentação à CEF de “projetos de produção, reforma ou recuperação de empreendimentos observada a identificação das regiões e zonas de intervenção prioritárias e da demanda de para arrendamento”<sup>37</sup>, bem como a própria execução dos projetos aprovados pelo órgão operador.

Por fim, tem-se o público a quem o programa se destina, os consumidores finais, denominados como “Arrendatários”. Seu ingresso no programa social se dá por meio da assinatura do contrato, tendo observados os pré requisitos, quais sejam: renda familiar mensal inferior a R\$ 1.800,00 e a não existência prévia de posse ou propriedade de imóvel residencial no município onde pretenda residir, bem como a não detenção de financiamento habitacional em qualquer localidade do país.

A Portaria 493/2007 prevê ainda a possibilidade de flexibilização de referida renda familiar em alguns casos, quais sejam, quanto ao proponente ao arrendamento de unidades reformadas “inseridas ou não em programas de requalificação de centros urbanos ou recuperação de sítios históricos”, ou “nos casos de atendimento aos militares das forças armadas e aos profissionais da área de segurança pública”, elevando-se, respectivamente para até R\$2.100,00 e R\$ 2.800,00<sup>38</sup>.

Por seu turno, os arrendatários possuem os deveres habitualmente estipulados em contratos com fins habitacionais, como de locação, quais sejam conforme item “2.5.4.” da Portaria Ministerial:

a) pagar mensalmente a taxa de arrendamento; b) manter o imóvel em perfeitas condições de habitabilidade e conservação; c) assumir as despesas incidentes sobre o imóvel, tais como IPTU, energia elétrica, água, taxas de condomínio e limpeza urbana; e d) observar as demais cláusulas do contrato de arrendamento.

Entretanto, apesar de verificar características similares aos de contratos já previamente estipulados em nosso Código Civil brasileiro, como no que tange ao modelo de financiamento ou nos deveres dos arrendatários, cumpre destacarmos que o contrato de arrendamento residencial passou por diversos debates a fim de entender sua natureza jurídica, e em que ponto esta se diferenciaria.

---

<sup>37</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. *PORTARIA Nº 493, DE 4 DE OUTUBRO DE 2007*. Disponível em: <<https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/portaria-493-2007.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

<sup>38</sup> *ibid.*

Neste sentido, já tendo sido observado que o Programa de Arrendamento Residencial é idealizado após a criação de inúmeros outros programas sociais com o mesmo fundamento de fomento à habitação durante o desdobramento da história brasileira, cumpre analisarmos em que ponto referida política pública se diferenciará das demais, ou seja, qual sua projeção e seus reflexos no ordenamento jurídico, e, sobretudo, mostra-se mister verificarmos suas particularidades em relação às demais espécies contratuais previstas no Código Civil brasileiro, aprofundando em suas características e suas repercussões jurídicas.

## 2. O CONTRATO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

### 2.1 AS PARTICULARIDADES DO CONTRATO E SUAS REPERCUSSÕES NO DIREITO CIVIL

Intrínsecos às relações interindividuais que formam a sociedade, os contratos se mostram presentes a cada ato bilateral de vontade forjado por acordos com o objetivo de satisfazer duas ou mais pessoas, criando, alterando ou até mesmo extinguindo direitos e deveres<sup>39</sup>.

Mencionado conceito de contrato se assemelha ao presente no Código Civil Italiano que, em seu art. 1.321, estipula que “*il contratto è l'accordo di due o più parti per costituire, regolare ou estinguere tra loro um rapporto giuridico patrimoniale*” (o contrato é o acordo de duas partes ou mais, para constituir, regular ou extinguir entre elas uma relação jurídica patrimonial), seguindo tal entendimento, na doutrina atual, muitos autores, como Álvaro Villaça Azevedo e Maria Helena Diniz<sup>40</sup>.

Observa-se que com o decorrer do tempo, o Direito, como instrumento tanto de reflexo quanto de defesa da coletividade, vê a necessidade de se desdobrar em novas figuras passíveis de atender os cenários que surgem com a evolução das relações sociais. Em outras palavras:

Com as recentes inovações legislativas e com a sensível evolução da sociedade brasileira, não há como desvincular o contrato da atual realidade nacional, surgindo a necessidade de dirigir os pactos para a consecução de finalidades que atendam aos interesses da coletividade<sup>41</sup>.

Conforme explica Tepedino, falamos em “tipicidade social” quando observamos a relação de evolução do Direito ao acompanhar as mudanças constantes da sociedade, criando novas figuras de contratos a fim de alcançar os inúmeros negócios jurídicos que surgem nas relações interindividuais<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> TARTUCE, Flávio. *Manual de Direito Civil*. 10ª ed, Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020, p. 855.

<sup>40</sup> *ibid.*

<sup>41</sup> *ibid.*

<sup>42</sup> TEPEDINO, Gustavo. *Fundamentos do direito civil, vol. 3 – Contratos*, 2 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 143.

O legislador por vezes se antecipa, como forma de atuar a função promocional do direito junto à realidade social, mas normalmente os tipos, ao menos na sua versão inicial, são obtidos por indução, de modo que o catálogo de modelos normatizados não é criado *ex novo*<sup>43</sup>.

Em nosso objeto de estudo visualizamos mais do que um reflexo da vida cotidiana, mas sobretudo uma demonstração da necessidade presente nessa realidade social, criando, para tanto, uma figura contratual que, abrangendo elementos de outras, fosse capaz de suprir a política pública que origina o contrato de arrendamento residencial.

Mister faz-se observar que o contrato de arrendamento residencial é permeado por elementos que configuram demais espécies contratuais, entretanto, somada todas as características ao seu objetivo, verifica-se a necessidade de aprofundar-se em sua natureza jurídica.

## **2.2 CARACTERÍSTICAS DO CONTRATO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL**

Inicialmente, verifica-se que o contrato de arrendamento residencial diz respeito à espécie complexa, com um elemento muito específico que conforma todo seu objetivo, qual seja, a vontade possível do contraente em transformar a posse em propriedade - por meio da aquisição do imóvel -, manter o arrendamento ou simplesmente rescindir o contrato unilateralmente.

Isto porque o arrendamento residencial pode se iniciar similarmente ao contrato de locação, visto que o arrendatário, com fins de estabelecer residência no imóvel, arca com as taxas de arrendamento, bem como demais relativas ao imóvel – IPTU e taxa condominial, por exemplo -, mas sempre com a possibilidade de adquirir a propriedade do bem ao final do prazo, complementando o preço residual até quitar o montante previamente estipulado<sup>44</sup>.

Antes de adentrarmos as características contratuais propriamente ditas, mostra-se necessário diferenciarmos posse de propriedade, a fim de melhor entender os dois institutos que permeiam o arrendamento residencial. O Código Civil brasileiro não previu conceito direto à propriedade, mas determinou quais direitos são atinentes à este direito real por excelência, *in*

---

<sup>43</sup> TEPEDINO, Gustavo. *Fundamentos do direito civil, vol. 3 – Contratos*, 2 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 143.

<sup>44</sup> MENEZES, Felipe Caldas. *O Programa de Arrendamento Residencial e a aplicação do Código de Defesa do Consumidor*. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, v. 20, n. 6, jun. 2008, p. 58

*verbis*, “o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”<sup>45</sup>.

A posse, por sua vez, é considerada um estado de fato limitado em relação à propriedade<sup>46</sup>, visto que ao possuidor não são garantidos os mesmos direitos, sendo apenas o direito de uso, gozo e defesa de sua posse. Considera-se possuidor, conforme artigo 1.196 do Código Civil “todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerente à propriedade”.

Verifica-se, portanto, que o arrendatário, enquanto possuidor, terá apenas o direito de uso do bem imóvel, extinguindo-se o mesmo diante da inadimplência ou do fim do prazo pré estabelecido no contrato, momento em que deverá restituir o bem ao arrendador, sob pena de ser compelido judicialmente, ao passo que, adquirindo a propriedade do bem, terá à ele transferido todos os direitos.

Restando clara a diferença entre os dois papéis em que o arrendatário pode atuar durante a vigência do contrato de arrendamento residencial, retomemos à explicação do que seria a figura “similar à locação” que possui o contrato de arrendamento.

Para mera explicação, é possível dividirmos o contrato em duas “fases”, a primeira, em que o arrendatário figurará como possuidor e a segunda em que se tornará o proprietário do bem arrendado. Nesta primeira fase ocorre a cessão onerosa da posse do bem, por meio do pagamento pelo arrendatário das taxas de arrendamento – que seriam os “alugueres” no contrato de locação -, perdurando tal cessão até sua conversão em aquisição da propriedade – que aqui denominamos “segunda fase” -, ou ainda, até eventual rescisão contratual.

Para manutenção da cessão onerosa da posse, deverá o arrendatário cumprir seus deveres sob pena de inadimplemento contratual, sendo um deles o pagamento dos encargos, entendendo-se nestes tanto os valores mensais pagos para o exercício do direito de posse, quanto os específicos ao imóvel.

Ainda, cumpre destacar que, assim como ocorre no contrato de locação, quando da inadimplência, o arrendatário será notificado do fim do seu prazo de permanência no imóvel, e não cumprindo com os encargos restará configurado o esbulho possessório, ensejando a

---

<sup>45</sup> BRASIL, Lei n. 10.406 de 10 de janeiro de 2002. *Institui o Código Civil. Constituição Federal, código civil, código de processo civil* – artigo 1.228. org. Yussef Said Cahali. 5ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

<sup>46</sup> MEDVEDOVSKI, Nirce S. *OS DIREITOS DOS ARRENDATÁRIOS NO PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL E OS SEUS REFLEXOS NA APROPRIAÇÃO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL*. ENTAC, XI Encontro Nacional de Tecnologia no Ambiente Construído, 2006, p. 2816.

propositura da ação de reintegração de posse do proprietário em face do arrendatário, conforme determina o artigo 9º da Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001:

Art. 9º Na hipótese de inadimplemento no arrendamento, findo o prazo da notificação ou interpelação, sem pagamento dos encargos em atraso, fica configurado o esbulho possessório que autoriza o arrendador a propor a competente ação de reintegração de posse.

*In verbis*, conforme dita o artigo 6º da Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, “considera-se arrendamento residencial a operação realizada no âmbito do Programa instituído nesta Medida provisória, que tenha por objeto o arrendamento com opção de compra de bens imóveis adquiridos para esse fim específico”.

O Decreto nº 5.435, de 26 de abril de 2005, que “define os limites de que tratam o inciso II e o § 5º do art. 3º da Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, e dá outras providências”, ainda nos possibilita verificar quais cláusulas essenciais conformam o contrato de arrendamento residencial, sendo elas: o prazo do contrato; o valor da contraprestação e critérios de atualização; a opção de compra; o preço para opção ou o critério para sua fixação.

Dois pontos relevantes devem ser suscitados ao abordarmos as cláusulas contratuais, quais sejam, o valor residual para aquisição do bem e o prazo do arrendamento. Isto porque, conforme observa Joaquim Antônio Penalva, “em se tratando de bem imóvel, cuja depreciação é praticamente nenhuma, por ser um bem de raiz, difícil se torna o cálculo desse valor residual”, motivo pelo qual, há quem entenda que “o prazo do arrendamento residencial deva ser relativamente longo, a permitir a amortização do preço do imóvel juntamente com o valor de uso”<sup>47</sup>.

Entretanto, desde logo, esclarece a agente executora do PAR, Caixa Econômica Federal (CEF), que o prazo de arrendamento será de 180 meses, podendo o arrendatário, ao 60º mês antecipar o exercício de compra do imóvel, observando-se os requisitos<sup>48</sup>, quais sejam:

Estar em situação de adimplência com o pagamento das taxas de arrendamento, IPTU, condomínio, bem como outras taxas existentes; não ser detentor(es) de financiamento ou parcelamento imobiliário em qualquer parte do País; não ser proprietário(s), cessionário(s) ou promitente(s) comprador(es) de imóvel residencial no local de domicílio nem onde pretende fixá-lo, ou detentor de financiamento habitacional em qualquer

<sup>47</sup> SANTOS, Joaquim Antônio Vizeu Penalva. *Arrendamento Residencial*. Revista da EMERJ, v.3, n.9, 2000 p. 68.

<sup>48</sup> CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *CARTILHA DO PAR Módulo de Arrendamento*. Junho/2008, p. 14. Disponível em: < <https://silو.тiрs/download/programa-de-arrendamento-residencial>>. Acesso em 20 março 2021, p. 14.

localidade do País; não ser titular(es) de direito de aquisição de outro imóvel residencial urbano ou rural situado em qualquer localidade do País<sup>49</sup>.

Quanto ao valor de compra do bem, prevê a agente executora:

O valor de compra do imóvel é decorrente do encargo mensal e do prazo pactuado no Contrato de Arrendamento Residencial com Opção de Compra, firmado entre o arrendatário e o FAR, e corresponde ao valor da última taxa de arrendamento devida; atualizado pelo índice aplicado às contas vinculadas do FGTS, com base no critério pro rata die, no período compreendido entre a data da última atualização da taxa inclusive, e a data do evento, exclusive, multiplicado pelo total de meses do prazo contratado<sup>50</sup>.

Optando o arrendatário pelo compra antecipada do bem, deverá efetuar o pagamento do “valor de compra e venda do imóvel, deduzido o montante pago pelo arrendatário a título de taxa de arrendamento” com as atualizações supramencionadas.

Ao adquirente caberá o pagamento das despesas referentes ao registro de compra e venda e à transmissão da propriedade do bem, como por exemplo, taxas, tributos e emolumentos cartorários, não se distinguindo em tal sentido do contrato de compra e venda de bem imóvel típico.

Cabe destacar uma peculiaridade no instituto de compra e venda proveniente do instituto de arrendamento residencial, qual seja, a obrigação de não fazer do novo proprietário do bem (anterior arrendatário), constituída pela impossibilidade de dispor do bem durante o prazo de 24 meses contados da aquisição.

Verifica-se que ainda que constituído como proprietário do bem, será imposta uma limitação temporária ao direito de propriedade, sob o abono do caráter social que possui o instituto do arrendamento residencial proveniente da política pública do PAR, demonstrando que o princípio da função social do contrato permanece inerente à toda a relação jurídica existente.

Prevê-se também a possibilidade do arrendatário efetuar a compra do bem sob parcelamento, desde que o prazo do mesmo obedeça àquele remanescente do contrato de arrendamento, limitado a 120 meses. Em referida hipótese, será obrigatório ao adquirente a contratação de seguro de vida para cobertura de riscos de Morte e Invalidez Permanente e Danos

---

<sup>49</sup> CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *CARTILHA DO PAR Módulo de Arrendamento*. Junho/2008, p. 14. Disponível em: < <https://silo.tips/download/programa-de-arrendamento-residencial>>. Acesso em 20 março 2021, p. 14.

<sup>50</sup> *ibid.*



Físicos do Imóvel (MIP), com vigência até a data do pagamento da última prestação prevista para o imóvel<sup>51</sup>.

Cumprido observar que a partir do parcelamento o adquirente passará a figurar em novo instituto jurídico, qual seja o da alienação fiduciária, como forma de garantia da nova relação. Neste sentido, “com a constituição da propriedade fiduciária, a posse direta do bem fica com o devedor/fiduciante e a indireta, com o credor/fiduciário”<sup>52</sup>.

Entretanto, como já visto, o arrendatário não possuirá apenas a opção de aquisição do imóvel, a ele ainda é disponibilizada tanto a opção de renovação do arrendamento, quanto de rescisão unilateral do contrato. A renovação ocorrerá para o pagamento integral do valor residual do imóvel, e se dará em prazo máximo de 36 meses, sendo a nova taxa de arrendamento no mínimo igual à última estipulada antes da renovação.

A rescisão contratual, por sua vez, se dará com a restituição do imóvel no mesmo estado de conservação em que o recebeu – salvo desgastes naturais de uso, confirmados por vistoria – e a quitação de todas as obrigações relativas ao contrato. Nesta segunda opção, importante ressaltar que não haverá devolução ou indenização ao arrendatário pelos valores pagos durante a vigência do contrato, visto que estes são considerados taxas que ensejaram o direito de posse.

Por fim, cabe ressaltar que assim como todo negócio jurídico, o contrato de arrendamento residencial também está sujeito à rescisão antecipada por inadimplemento do arrendatário, figurando-se como tal:

Falta de pagamento das taxas de arrendamento; Descumprimento de quaisquer cláusulas ou condições estipuladas no contrato de arrendamento; Falsidade de qualquer declaração prestada pelos arrendatários no contrato de arrendamento; Transferência/cessão de direitos decorrentes do contrato de arrendamento; Uso inadequado do bem arrendado; Destinação dada ao bem que não seja a moradia do arrendatário e de seus familiares<sup>53</sup>.

Na hipótese de rescisão contratual, o arrendatário deverá desocupar o imóvel, quitando as taxas de arrendamento vencidas, acrescidas dos encargos, e, em caso de desocupação em data divergente a do vencimento da taxa de arrendamento, deverá efetuar também o pagamento da taxa a vencer, *pro rata die*<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *CARTILHA DO PAR Módulo de Arrendamento*. Junho/2008, p. 14. Disponível em: < <https://silo.tips/download/programa-de-arrendamento-residencial>>. Acesso em 20 de março 2021, p. 15.

<sup>52</sup> *ibid.*

<sup>53</sup> *ibid.*, p. 14.

<sup>54</sup> *ibid.*, p. 18

Não sendo respeitada a notificação de desocupação do imóvel será cabível a reintegração de posse, sem “prejuízo da cobrança da dívida, multas, demais encargos contratuais e processuais e ressarcimento de prejuízos causados pela inobservância das normas contratuais, mediante ação judicial competente”<sup>55</sup>.

Importante verificarmos que do instituto do arrendamento residencial derivam-se contratos com funções separadas, sendo eles o contrato de aquisição de imóveis pelo arrendador, as cessões de posse e as promessas de cessão, bem como o contrato de transferência do direito de propriedade ou do domínio útil ao arrendatário.

Isto porque o arrendamento residencial gera, inicialmente, a cessão da posse do bem imóvel feita pelo arrendatário ao arrendador, podendo este, posteriormente, permanecer em posse ou adquirir sua propriedade.

Extrai-se do artigo 8º da Lei nº 10.859 de 14 de abril de 2004 – que alterou a Lei nº 10.188/2001 -, que o contrato de arrendamento residencial também possui sua forma pré determinada em lei, devendo ser celebrado por “instrumento particular com força de escritura pública e registrado em Cartório de Registro de Imóveis competente”.

Diante da construção da figura contratual por meio da soma de elementos similares que derivam tanto do contrato de locação quanto do contrato de compra e venda e do *leasing* mercantil, é possível indagar-se a respeito da tipicidade do contrato de arrendamento residencial, se este se classificaria como um contrato típico ou um contrato misto, tendo em vista a combinação de figuras típicas diversas para sua formação.

Para tanto, inicialmente faz-se necessária apresentarmos a diferença entre referidas classificações. Segundo Paulo Lôbo, contrato típico é o “reconhecido formalmente pelo direito, segundo modelo fixado pelo legislador”<sup>56</sup>, por sua vez os contratos mistos podem ser definidos, segundo Orlando Gomes, como “os que resultam da combinação de elementos de diferentes contratos, formando novas espécies contratuais não esquematizadas em lei”<sup>57</sup>, entretanto, importante destacar que não se trata de justaposição entre os contratos, mas sim “fusão desses contratos formando outro distinto”<sup>58</sup>.

Segundo Felipe Caldas, apesar de se assemelhar à figura do contrato de *leasing*, aplicando-se subsidiariamente ao contrato de arrendamento residencial legislação pertinente à

---

<sup>55</sup> CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *CARTILHA DO PAR Módulo de Arrendamento*. Junho/2008, p. 14. Disponível em: < <https://silo.tips/download/programa-de-arrendamento-residencial>>. Acesso em 20 março 2021, p. 18.

<sup>56</sup> LÔBO, Paulo. *Direito civil: volume 3: contratos*. 4. Ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 71.

<sup>57</sup> GOMES, Orlando (2001, p. 104) *apud* LÔBO, Paulo. *Direito civil: volume 3: contratos*. 4. Ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 71.

<sup>58</sup> LÔBO, Paulo. *Direito civil: volume 3: contratos*. 4. Ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 71.

primeira figura contratual (artigo 10, Lei 10.188/2001), o arrendamento residencial diz respeito à “contrato típico, bilateral, oneroso, por prazo determinado (art. 2º, inciso I, do Decreto 5.435/2005), consensual (aperfeiçoa-se *solo consensu*) e escrito (a presença dos requisitos essenciais do art. 2º Decreto 5.435/2005 deve ser comprovada)”<sup>59</sup>.

Importante observação suscita Paulo Lôbo ao afirmar que “certas combinações ou misturas de contratos são tão frequentes no tráfico jurídico que constituem verdadeiros contratos típicos”, citando a título de exemplo o contrato de arrendamento residencial<sup>60</sup>:

Modelo de contrato misto típico, introduzido no direito brasileiro, é o arrendamento residencial com o opção de compra, previsto na Lei nº 10.188/2001, que conjuga unitariamente elementos da locação com o de opção de compra e venda. Apesar dessa variedade de prestações, constitui um contrato unitário, típico. As normas jurídicas incidem, como se o contrato fosse de um só tipo<sup>61</sup>.

Neste sentido, como bem observa Tepedino, “mais importante do que esse esforço de categorização é refletir sobre sua utilidade como instrumento de qualificação dos contratos, para a identificação da solução normativa adequada”, isto porque concluir quanto à tipicidade de uma figura contratual, para então reconduzi-lo a determinada categoria, “não esgota o processo de qualificação, já que diversas peculiaridades do caso podem justificar a modificação da normativa aplicável”<sup>62</sup>.

### **2.3 A DIFERENÇA DO CONTRATO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL PARA DEMAIS CONTRATOS EM ESPÉCIE**

Conforme previamente suscitado no presente trabalho, o contrato de arrendamento mercantil diz respeito à contrato complexo, com fusão de variados contratos típicos que em conjunto atribuem seu objetivo. Neste sentido observa Walberth Carvalho, citando Venosa:

“O arrendamento mercantil, como percebemos, é formado por um complexo de relações negociais, nas quais podem ser identificados claramente vislumbres de locação, promessa de compra e venda, mútuo, financiamento e mandato.” No contrato de arrendamento residencial não é diferente. Três

<sup>59</sup> MENEZES, Felipe Caldas. *O Programa de Arrendamento Residencial e a aplicação do Código de Defesa do Consumidor*. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, v. 20, n. 6, jun. 2008, p. 58.

<sup>60</sup> LÔBO, Paulo. *Direito civil: volume 3: contratos*. 4. Ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 77.

<sup>61</sup> *ibid.*

<sup>62</sup> TEPEDINO, Gustavo. *Fundamentos do direito civil, vol. 3 – Contratos*, 2 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 144.

destas figuras contratuais mais típicas aparecem, também, no transcorrer de sua execução<sup>63</sup>.

Para melhor entendimento, idealizamos uma separação da dinâmica do contrato de arrendamento residencial em “fases”, tendo a primeira fase se baseado na relação de locação existente entre o arrendatário e o arrendador, sendo, inclusive, esta relação de locação considerada pela doutrina como “essência do arrendamento mercantil, e, por consequência, também do arrendamento residencial”<sup>64</sup>.

Desta forma, cumpre estabelecermos o primeiro paralelo, e conseqüentemente, diferenciação entre o instituto do arrendamento residencial e da locação. Segundo Flávio Tartuce, o contrato de locação pode ser definido como o contrato pelo qual uma das partes (locador ou senhorio) se obriga a ceder à outra (locatário ou inquilino), por tempo determinado ou não, o uso e gozo de coisa não fungível, mediante certa remuneração, denominada aluguel (art. 565 do CC)<sup>65</sup>.

Conforme suscita o doutrinador, “arrendamento” e “locação” são utilizadas como expressões sinônimas, sendo, inclusive, utilizada a primeira com mais frequência no ordenamento jurídico português, diferenciando-se, na prática, como “arrendamento para os casos de imóveis rurais e rústicos e locação para os imóveis urbanos”<sup>66</sup>.

Entretanto, para nosso ordenamento jurídico tal diferenciação não é pertinente, sobretudo observando os institutos de arrendamento residencial ou mercantil, se enquadrando, portanto, o entendimento de outros autores portugueses, como Roberto Senise Lisboa, que diferencia a locação do arrendamento pela opção de compra colocada à disposição do arrendatário, o que não ocorre na locação comum<sup>67</sup>.

Observemos que apesar dos institutos possuírem semelhanças, mais importante são suas especificidades. O contrato de locação não possui forma específica em lei, podendo ser até mesmo verbal, visto que diz respeito à contrato consensual e informal<sup>68</sup>, diferentemente do contrato de arrendamento residencial, que, por sua vez, é contrato de adesão, formal e solene, conforme prevê o artigo 8º da Lei nº 10.859 de 14 de abril de 2004, que determina sua

---

<sup>63</sup> CARVALHO, Walberth Fernandes. *A legislação brasileira e o programa de arrendamento residencial*. Revista de Direito Privado. Editora Revista dos Tribunais, ISSN 1517-6290, 2008, p. 326.

<sup>64</sup> *ibid.*

<sup>65</sup> TARTUCE, Flávio. *Direito Civil: teoria geral dos contratos e contratos em espécie*, volume 3, 14. Edição, Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 553.

<sup>66</sup> *ibid.*

<sup>67</sup> *ibid.*

<sup>68</sup> *ibid.*

celebração por “instrumento particular com força de escritura pública e registrados em Cartório de Registro de Imóveis competente”.

Perpassando por mais características do contrato de locação verificamos outras especificidades, como o prazo – que à locação pode ser determinado ou indeterminado, ao passo que ao arrendamento residencial será sempre determinado; ou o objeto – podendo ser móvel ou imóvel para a locação, diferentemente do arrendamento residencial que versará sempre sobre bem imóvel com fins residenciais.

Por outro lado, possuirão os arrendatários os mesmos deveres atinentes aos locatários, isto porque, apesar de institutos diversos, ambos se fundamentam na cessão da posse direta por meio de uma prestação, e diante de tal direito de posse em face do proprietário, o arrendatário – similarmente ao locatário – deverá respeitar os limites de sua qualificação, quais sejam, a preservação do bem, a manutenção das prestações e demais encargos que advém da posse e a observância às cláusulas contratuais.

Cláusula Terceira - Do recebimento e da destinação do imóvel arrendado – O imóvel objeto deste contrato, ora recebido pelos arrendatários, conforme Termo de Recebimento e Aceitação que passa a fazer parte integrante deste instrumento, será utilizado exclusivamente pelos arrendatários para sua residência e de sua família, (...), *incumbindo-lhes manter em perfeitas condições de habitabilidade do imóvel, assim como sua integridade física e conservação até a resolução do presente contrato*<sup>69</sup>. (grifo nosso)

Cláusula Vigésima Segunda - Da conservação e obras - Fica vedada qualquer alteração ou modificação de aparência, estrutura ou projeto do imóvel objeto deste contrato sem a prévia e expressa anuência da Arrendadora<sup>70</sup>.

Importante peculiaridade atinente ao contrato de arrendamento residencial diz respeito à necessidade do arrendatário contratar dois seguros, o primeiro, “um seguro residencial com vigência de um ano, da própria arrendadora, que possui cobertura sobre incêndio, explosão de gás, queda de raio, roubo ou furto e atraso no pagamento do "aluguel”<sup>71</sup>, bem como, um “seguro de vida prestamista, com cobertura sobre riscos de morte e invalidez permanente deste, pago juntamente com a taxa de arrendamento”<sup>72</sup>.

---

<sup>69</sup> CARVALHO, Walberth Fernandes. *A legislação brasileira e o programa de arrendamento residencial*. Revista de Direito Privado. Editora Revista dos Tribunais, ISSN 1517-6290, 2008, p. 321.

<sup>70</sup> *ibid.*

<sup>71</sup> *ibid.*

<sup>72</sup> *ibid.*

Cláusula Oitava - Dos seguros - Durante a vigência deste contrato de arrendamento é obrigatória a contratação de seguro de vida na modalidade prestamista, para cobertura de riscos de morte e invalidez permanente, conforme previsto na Apólice de Seguro Habitacional do Programa de Arrendamento Residencial - PAR, o qual será processado por intermédio da Caixa, obrigando-se os Arrendatários a pagar os respectivos prêmios<sup>73</sup>.

Uma segunda figura típica presente no contrato de arrendamento residencial diz respeito ao financiamento, isto porque a arrendadora é uma instituição financeira, qual seja a Caixa Econômica Federal, e, neste mesmo sentido, a correção anual da taxa de arrendamento implica que ao termo final do contrato o arrendatário tenha efetuado o pagamento de um valor além dos custos do bem arrendado.

Entretanto, como bem observa Walberth Carvalho,

O que difere o financiamento do arrendamento residencial é que no primeiro a propriedade é transferida de imediato, com a alienação do bem, e no segundo somente se transfere a propriedade ao final do contrato, se o arrendatário optar pela compra do bem arrendado<sup>74</sup>.

Ainda, observa-se a caracterização do instituto da promessa de compra e venda, tendo em vista a obrigação periódica do arrendatário em face do arrendador e vice versa, onde só se verifica a verdadeira transferência da propriedade com a inclinação do arrendatário neste sentido, realizando o pagamento do preço de opção de compra, “como numa compra e venda com reserva de domínio”<sup>75</sup>.

Nesse mesmo sentido, há que se destacar que tampouco o contrato de arrendamento residencial será similar à cláusula de venda com reserva de domínio, prevista nos artigos 521 a 528 do CC, sendo importante esclarecer visto que a mesma já foi equiparada ao contrato de *leasing*.

Ambos se diferem, desde logo, pela natureza jurídica, visto que tanto o arrendamento residencial quanto o mercantil dizem respeito à contratos jurídicos típicos (ou atípicos, a depender da corrente doutrinária), e a reserva de domínio possui natureza jurídica de cláusula.<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> CARVALHO, Walberth Fernandes. *A legislação brasileira e o programa de arrendamento residencial*. Revista de Direito Privado. Editora Revista dos Tribunais, ISSN 1517-6290, 2008, p. 321.

<sup>74</sup> *ibid.*, p. 326.

<sup>75</sup> *ibid.*, p. 327.

<sup>76</sup> TARTUCE, Flávio. *Direito Civil: teoria geral dos contratos e contratos em espécie*, volume 3, 14. Edição, Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 474.

Destaque-se também a própria dinâmica de desenvolvimento dos institutos, pois no contrato de arrendamento residencial, em similitude ao contrato de arrendamento mercantil, há uma locação com opção de compra por meio do pagamento dos valores residuais, que pode se dar de forma parcelada ou integral, e na cláusula de reserva de domínio, por sua vez, há uma propriedade resolúvel, em que o vendedor mantém o domínio e o comprador possui a posse direta até adquirir a propriedade plena por meio do pagamento integral das parcelas<sup>77</sup>.

Verifica-se, portanto, que o contrato de arrendamento residencial, conforme nos leciona Venosa, “é contrato atípico misto, que se vale de conceitos de vários outros”<sup>78</sup>, baseado em uma relação de financiamento entre o arrendatário e a arrendadora, permeado por uma obrigação periódica, que se expressa em uma forma de locação com opção de compra do bem imóvel, efetuando, para tanto o pagamento do valor residual<sup>79</sup>.

#### **2.4 O CONTRATO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL E O CONTRATO DE ARRENDAMENTO MERCANTIL**

Verifica-se que ao arrendamento residencial se aplicarão, subsidiariamente, as regras atinentes ao contrato de arrendamento mercantil, também conhecido como *leasing*, regulamentado pela Lei nº 6.099, de 12 de setembro de 1974, conforme dispõe o artigo 10 da Lei 10.188/2001, *in verbis*, “Art. 10. Aplica-se ao arrendamento residencial, no que couber, a legislação pertinente ao arrendamento mercantil.”

Tal fato de dá pois, conforme observa Walberth Carvalho, referida legislação proveu um tratamento mitigado ao arrendamento residencial, estabelecendo artigos muito preambulares. Além disso, considerável fator se dá à escassa produção de “normais infra legais necessárias à administração do arrendamento residencial, como as portarias da CEF e do Ministério das Cidades”<sup>80</sup>.

Diante de tal aproximação, faz-se importante versarmos quanto aos institutos em paralelo a fim de melhor entendermos o que os diferencia. Segundo Fabio Ulhôa Coelho, “o arrendamento mercantil é a locação caracterizada pela faculdade conferida ao locatário de, ao

---

<sup>77</sup> TARTUCE, Flávio. *Direito Civil: teoria geral dos contratos e contratos em espécie*, volume 3, 14. Edição, Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 474.

<sup>78</sup> CARVALHO, Walberth Fernandes. *A legislação brasileira e o programa de arrendamento residencial*. *Revista de Direito Privado*. Editora Revista dos Tribunais, ISSN 1517-6290, 2008, p. 327.

<sup>79</sup> *ibid.*

<sup>80</sup> *ibid.*

seu término, optar pela compra do bem locado.”<sup>81</sup>, sendo, portanto, o mesmo entendimento dirigido ao arrendamento residencial.

Entretanto, o mesmo ator suscita importante conceito do contrato de arrendamento mercantil, como sendo:

(...) Negócio realizado entre uma pessoa jurídica (arrendadora) e uma pessoa física ou jurídica (arrendatária) cujo objeto é alocação de bens adquiridos pela primeira de acordo com as especificações fornecidas pela segunda e para uso desta (lei 6.099/74, art. L”, parágrafo único, com a redação dada pela lei 7.132/83)<sup>82</sup>.

Desta forma, verifica-se o elemento crucial que difere o arrendamento mercantil do nosso objeto de estudo, qual seja, a determinação de que as especificações do bem imóvel a ser arrendado não são ditas pelo arrendatário e sim e pela arrendadora, a Caixa Econômica Federal<sup>83</sup>.

Cumpramos observarmos que o contrato de arrendamento mercantil se divide em duas espécies de *leasing*, qual seja, o *leasing* financeiro e operacional, e estes se diferem pelo montante do valor residual a ser pago pelo arrendatário, ao término do contrato, a fim de efetuar a compra do bem.

Na primeira espécie, *leasing* financeiro, o valor residual não chegará a ser expressivo, tendo sido este amortecido pelos valores já estipulados para sempre pagos no decorrer da validade do contrato, enquanto que no *leasing* operacional o valor residual constituirá montante considerável.

Observa Walberth de Carvalho que o arrendamento residencial se aproximaria do *leasing* financeiro, diante do resíduo inexpressivo para a efetivação do valor de compra, justificando-se tal afirmação no fato de que ao final do prazo de 180 meses do contrato o arrendatário já efetuou pagamento de “montante maior que o valor de mercado do imóvel, visto que a taxa de arrendamento residencial será anualmente atualizada em um percentual maior que o aplicado ao valor do imóvel”<sup>84</sup>.

Tem-se, portanto, que o arrendamento residencial foi regulamentado em legislação específica, qual seja, a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, entretanto, eventuais lacunas devem ser sanadas por meio da Lei nº 6.099, de 12 de setembro de 1974, que “dispõe sobre o

---

<sup>81</sup> CARVALHO, Walberth Fernandes. *A legislação brasileira e o programa de arrendamento residencial*. Revista de Direito Privado. Editora Revista dos Tribunais, ISSN 1517-6290, 2008, p. 327

<sup>82</sup> *ibid.*, p. 328.

<sup>83</sup> *ibid.*, p. 327.

<sup>84</sup> *ibid.*, p. 328.



tratamento tributário das operações de arrendamento mercantil e dá outras providências”, demonstrando, portanto, que apesar da singularidade dos institutos, suas similaridades são suficientes para justificar a aplicação da legislação por analogia.

### **3. REPERCUSSÕES JURÍDICAS DO CONTRATO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL: ANÁLISE JURISPRUDENCIAL**

#### **3.1 A RESPONSABILIDADE DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL COMO AGENTE OPERADORA DO PROGRAMA**

Inicialmente cumpre destacar que o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) diz respeito à política pública criada pelo Governo Federal e, no mesmo sentido, cabe ao Governo Federal a propriedade dos imóveis arrendados, o qual atua por meio do Ministério das Cidades. Ocorre, entretanto, que a Caixa Econômica Federal, (CEF) instituída como agente operadora do programa, é intitulada como detentora da propriedade na matrícula do registro dos imóveis, a fim de representar o Governo Federal<sup>85</sup>.

Desta forma, ao abordarmos a responsabilidade contratual direcionaremos o estudo à CEF, para tanto intitulada como “arrendadora”, tendo em vista sua competência para representar o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) ativa e passivamente, tanto judicial quanto extrajudicialmente, bem como promover, em nome do arrendador, o registro dos imóveis adquiridos<sup>86</sup>.

Segundo o decreto 5.056 de 29 de abril de 2004, constata-se que a Caixa Econômica Federal - CEF é uma instituição financeira sob a forma de empresa pública, vinculada ao Ministério da Fazenda. Cabe a ela atuar como agente financeiro dos programas oficiais de habitação e saneamento, e como principal órgão de execução da política habitacional e de saneamento do Governo Federal, operando, inclusive, como sociedade de crédito imobiliário, de forma a promover o acesso à moradia, especialmente das classes de menor renda da população<sup>87</sup>.

Como é sabido, para a qualificação de pessoa física como arrendatário é necessário o cumprimento dos requisitos estabelecidos pelo Ministério das Cidades e posterior habilitação pela CEF, e importante faz-se mencionar o fato de que, conforme determina a Lei nº 10.188/01, será a CEF a responsável por estabelecer os critérios técnicos do contrato de arrendamento residencial<sup>88</sup>.

---

<sup>85</sup> MEDVEDOVSKI, Nirce S. *OS DIREITOS DOS ARRENDATÁRIOS NO PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL E OS SEUS REFLEXOS NA APROPRIAÇÃO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL*. ENTAC, 2006, p. 2816.

<sup>86</sup> *ibid.*

<sup>87</sup> *ibid.*

<sup>88</sup> *ibid.*

Diante da atuação direta da CEF desde a elaboração de critérios e cláusulas contratuais até a execução do serviço, faz-se necessário verificar como é determinada sua responsabilidade, por meio de análise às decisões dos Tribunais.

### **3.2. DA APLICAÇÃO DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR AO CONTRATO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL**

Inicialmente, cumpre entendermos que o contrato de arrendamento residencial diz respeito à contrato de adesão (artigo 54 do Código de Defesa do Consumidor), elaborado pelo arrendador – instituição bancária -, cabendo ao arrendatário mera concordância ou discordância, sem autonomia para alterá-lo.

Neste sentido, determina-se, que diante de dúvida ou contradição em determinada cláusula, deve-se adotar a interpretação favorável ao arrendatário, conforme dispõe o artigo 423 do Código Civil<sup>89</sup>.

Verifica-se a atuação dos Tribunais no sentido de aplicação do Código de Defesa do Consumidor aos contratos de arrendamento residencial, conforme observaremos:

RECURSO INOMINADO. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL – PAR. CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR – CDC. APLICABILIDADE. DECADÊNCIA E PRESCRIÇÃO. OCORRÊNCIA. 1. *Aplica-se o Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/90) à relação estabelecida entre a instituição financeira e o arrendatário quanto aos contratos de arrendamento residencial com recursos do PAR.* 2. A pretensão da parte autora é de natureza indenizatória (isto é, de ser ressarcido pelo prejuízo decorrente dos vícios do imóvel) não há incidência de prazo decadencial. A ação, tipicamente condenatória, sujeita-se a prazo de prescrição. 3. À falta de prazo específico no CDC que regule a pretensão de indenização por inadimplemento contratual, deve incidir o prazo geral decenal previsto no art. 205 do CC/02. 4. Recurso improvido<sup>90</sup>. (grifo nosso)

DIREITO CIVIL. CONTRATO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL. AÇÃO REVISIONAL. I – *Aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor que não tem o alcance de autorizar a decretação de nulidade de cláusulas contratuais com base em meros questionamentos do devedor com alegações vagas e genéricas de abusividade.* II – Cobrança de multa moratória e pena convencional que não se reveste de ilegalidade, tratando-se de encargos

<sup>89</sup> MEDVEDOVSKI, Nirce S. *OS DIREITOS DOS ARRENDATÁRIOS NO PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RE-SIDENCIAL E OS SEUS REFLEXOS NA APROPRIAÇÃO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL*. ENTAC, 2006, p. 2816.

<sup>90</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal Regional Federal 4ª Região. *RECURSO CÍVEL: 50197277220194047200 SC 5019727-72.2019.4.04.7200*. Relator: GILSON JACOBSEN. Porto Alegre, Terceira Turma Recursal, 27 de julho de 2020. Disponível: <<https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/934738339/recurso-civil-50183532120194047200-sc-5018353-2120194047200/inteiro-teor-934738391>>. Acesso em: 26 março 2021.

que não se confundem e valores que podem ser cumulados. III- Recurso desprovido<sup>91</sup>. (grifo nosso)

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO CIVIL. CONTRATO DE ARRENDAMENTO HABITACIONAL. PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL – PAR. CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. LEI Nº 10.188/2001. CONSTITUCIONALIDADE. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. INADIMPLÊNCIA. CARÁTER SOCIAL DO PROGRAMA. PRECEDENTES. *A aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor aos contratos habitacionais vinculados ao SFH não importa, por si só, no reconhecimento automático da abusividade ou ilegalidade das cláusulas contratuais. Incumbe à parte demonstrar de forma objetiva o alegado desequilíbrio contratual, bem como eventuais pactuações possam macular o negócio jurídico. É imprescindível a comprovação de que a cláusula contratual debatida cause um desequilíbrio evidente na relação contratual ou ofenda diretamente os princípios que norteiam o sistema consumerista; O Programa de Arrendamento Residencial – PAR, voltado à população de baixa renda, tem por objetivo facilitar a obtenção de moradia às pessoas com menor poder aquisitivo. A inadimplência do arrendatário gera a inviabilidade do programa, visto que o mesmo depende do pagamento dos encargos pelos arrendatários; e, sendo assim, tantas outras pessoas que poderiam utilizar-se do programa terão este direito suprimido. Consequentemente, a função social da propriedade é desviada quando se mantém no programa arrendatário inadimplente, em detrimento de outros cidadãos que almejam dele participar. Por essa razão, a inadimplência do arrendatário é causa suficiente para rescindir o contrato, nos termos da previsão legal e contratual. (...)*<sup>92</sup>. (grifo nosso)

Importante destacar o julgamento do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIn 2.591, por meio do qual uniformizou-se o entendimento de que todos os contratos realizados por instituições financeiras, como se insere no presente caso, ficarão sujeitos ao Código de Defesa do Consumidor.

CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. ART. 50, XXXII, DA CB/88. ART. 170, V, DA CB/88. INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. SUJEIÇÃO DELAS AO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, EXCLUÍDAS DE SUA ABRANGÊNCIA A DEFINIÇÃO DO CUSTO DAS OPERAÇÕES ATIVAS E A REMUNERAÇÃO DAS OPERAÇÕES PASSIVAS PRATICADAS NA EXPLORAÇÃO DA INTERMEDIÇÃO DE DINHEIRO NA ECONOMIA [ART. 3º, §2º, DO CDC]. MOEDA E TAXA DE JUROS. DEVER-PODER DO BANCO CENTRAL DO BRASIL. SUJEIÇÃO AO CÓDIGO CIVIL.

<sup>91</sup> SÃO PAULO. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. *Apelação Cível: 00239588720044036100 SP*. Apelante: Maria Jose Pereira Rodrigues. Apelado: Caixa Econômica Federal. Relator: Desembargador Federal Otavio Peixoto Junior. São Paulo, 03 de dez. de 2020. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/base-textual/Home/ListaColecao/9?np=1>>. Acesso em: 27 março de 2021.

<sup>92</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Apelação Cível: 50824035020144047000 PR 5082403-50.2014.404.7000*. Apelante: Caixa Econômica Federal. Apelado: Dina Marques Serra. Relator: Candido Alfredo Silva Leal Junior. Porto Alegre, 14 set. 2016. Disponível em: <<https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/394454077/apelacao-civel-ac-50824035020144047000-pr-5082403-5020144047000>>. Acesso em: 27 março de 2021.

1. *As instituições financeiras estão, todas elas, alcançadas pela incidência das normas veiculadas pelo Código de Defesa do Consumidor.*
2. “Consumidor”, para os efeitos do Código de Defesa do Consumidor, é toda pessoa física ou jurídica que utiliza, como destinatário final, atividade bancária, financeira e de crédito.
3. O preceito veiculado pelo art. 3º, §2º, do Código de Defesa do Consumidor deve ser interpretado em coerência com a Constituição, o que importa em que o custo das operações ativas e a remuneração das operações passivas praticadas por instituições financeiras na exploração da intermediação de dinheiro na economia estejam excluídas da sua abrangência.
4. Ao Conselho Monetário Nacional incumbe a fixação, desde a perspectiva macroeconômica, da taxa base de juros praticável no mercado financeiro.
5. O Banco Central do Brasil está vinculado pelo dever-poder de fiscalizar as instituições financeiras, em especial na estipulação contratual das taxas de juros por elas praticadas no desempenho da intermediação de dinheiro na economia. (...) <sup>93</sup>. (grifo nosso)

Conforme aponta Hebert Henrique de Oliveira Melanias, de tamanha importância foram os efeitos de supramencionado julgamento, gerando como benefício aos consumidores: a multa por inadimplência limitada a 2%; a proibição dos juros considerados abusivos, sendo passível à revisão contratual pelo Poder Judiciário; proibição de cláusulas contratuais abusivas e passíveis de nulidade total ou parcial, dentre outros<sup>94</sup>.

Extremamente necessária foi referida consolidação, sobretudo, no que tange a relação existente entre o arrendatário – pessoa física inserida em um programa social com fins habitacionais – e o arrendador, que apesar de atuar representando o Estado, é pessoa jurídica de direito privado, especificamente instituição bancária, restando clara a qualificação como fornecedor, ao passo que o arrendatário configura-se como consumidor, conforme veremos melhor.

Determina o artigo 2º do Código de Defesa do Consumidor que consumidor será toda pessoa física ou jurídica que adquira ou utilize produto ou serviço como destinatário final, verificando-se, que para qualificar-se, a pessoa deverá ter não apenas as características de vulnerabilidade e hipossuficiência, como também deverá adquirir o bem ou serviço com fins não comerciais, para seu consumo final, em benefício próprio ou de outrem<sup>95</sup>.

Desta forma, conforme aponta Felipe Caldas Menezes, será o arrendatário qualificado como consumidor no sentido que segue:

<sup>93</sup> DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2591 DF*, Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, 07 de junho de 2006. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14732115/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2591-df>>. Acesso em 28 março 2021.

<sup>94</sup> MELANIAS, Hebert Henrique de Oliveira. *A Aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor nos Contratos bancários*. 2006. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-146/a-aplicabilidade-do-codigo-de-defesa-do-consumidor-nos-contratos-bancarios/>>. Acesso em: 20 abr 2021, p. 507-508.

<sup>95</sup> *ibid.*

Sendo o objetivo inicial do contrato a utilização do bem imóvel arrendado e a posterior aquisição, pode-se concluir que o arrendatário é consumidor, mesmo levando-se em conta a definição mais estrita de destinatário final, como sendo aquele que adquire (utiliza) um produto para uso próprio e de sua família<sup>96</sup>.

No mesmo sentido cita referido autor:

(...) Segundo dispõe o art. 2º do CDC, o consumidor não é somente aquele que adquire, mas também aquele que utiliza o produto. Como afirma Calais-Auloy, a moradia é uma necessidade pessoal e familiar, sendo, nesse sentido, objeto de consumo. A definição legal de produto está disposta no § 1º do art. 3º do CDC e inclui qualquer bem, móvel ou imóvel<sup>97</sup>.

Em acréscimo, conforme determina o artigo 3º do Código de Defesa do Consumidor, *in verbis*, fornecedor será entendido como:

Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

§ 2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.

Tem-se, portanto, que fornecedor será aquele que entregar um produto ou serviço, e, conforme suscita supramencionado autor,

*In casu*, o arrendante entrega para o arrendatário o bem imóvel arrendado, sua posse, para que este último ali estabeleça moradia mediante o pagamento de certa quantia em dinheiro, devendo o arrendante garantir o uso pacífico da coisa arrendada durante todo o tempo do contrato<sup>98</sup>.

A importância de se adotar uma postura mais protetiva em relação ao contraente é anterior à criação da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, advindo da Constituição Federal de 1988, que determinou em seu art. 5º, inc. XXXIII a proteção do consumidor como direito fundamental.

---

<sup>96</sup> MENEZES, Felipe Caldas. *O Programa de Arrendamento Residencial e a aplicação do Código de Defesa do Consumidor*. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, v. 20, n. 6, jun. 2008, p. 61.

<sup>97</sup> *ibid.*

<sup>98</sup> *ibid.*, p. 62.

Conseqüentemente, com a disseminação de referida tutela no ordenamento jurídico, justifica-se a intervenção na economia, como se dá por exemplo, na regulação dos contratos bancários, de forma a inserir as atividades de natureza bancária no direito consumerista, conforme o depreende-se do §2º, artigo 3º do Código de Defesa do Consumidor.

Neste sentido, conforme cita Hebert Melanias:

(...) a conclusão inexorável a que se chega a termo é que a atividade bancária é serviço, nos termos do Código de Defesa do Consumidor, sendo o usuário/cliente, consumidor, nos termos da lei, bem como os bancos, as instituições financeiras de crédito, além das companhias de seguro, fornecedores. Ademais, a relação estabelecida entre tais entes e os consumidores deve ser considerada como uma tradicional relação de consumo, inclusive por decorrência do fenômeno denominado ‘bancarização’. A Resolução Bancen 2.878/2001 e ainda sua conseqüente – Resolução 2.892/2001 – não revogam nenhum princípio, norma ou regra inserida no Código de Defesa do Consumidor, até porque o Banco Central do Brasil não tem competência legislativa para dispor sobre as relações de consumo<sup>99</sup>.

Cumprido observar que a interpretação do contrato de arrendamento residencial sob a égide do direito consumerista inicialmente não foi matéria unânime, entretanto, ainda que se considere referido contrato como um dos contratos celebrados no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação, ou, ainda, que por seu caráter de política pública deva ser aplicado seguindo legislação diversa<sup>100</sup>, é majoritário no Superior Tribunal de Justiça o entendimento acerca da incidência do Código de Defesa do Consumidor, conforme se extrai das decisões da 1ª, 2ª, 3ª e 4ª Turma do STJ, quais sejam<sup>101</sup>:

Primeira Turma, Resp 678431-MG, Relator: Min. Teori Albino Zavascki, j. 03/02/2005, DJ 28/02/2005, p. 252;  
 Segunda Turma, Resp 688397-PR., Relator: Min. Castro Meira, j. 05/04/2005, DJ 23/05/2005, p. 235;  
 Terceira Turma, Agravo Regimental no Recurso Especial 623848-BA, Relator: Min. Humberto Gomes de Barros, j. 30/11/2004, DJ 17/12/2004, p. 540;  
 Quarta Turma, RESP 662585- SE, Relator: Min. Jorge Scartezini, j. 01/03/2005, DJ 25/04/2005, p. 357<sup>102</sup>.

<sup>99</sup> MELANIAS, Hebert Henrique de Oliveira. *A Aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor nos Contratos bancários*. 2006. Disponível em: < <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-146/a-aplicabilidade-do-codigo-de-defesa-do-consumidor-nos-contratos-bancarios/>>. Acesso em: 20 abr 2021, p. 507-508.

<sup>100</sup> CHIARETTI, Daniel. *O Programa de Arrendamento Residencial como microssistema jurídico*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/27733/o-programa-de-arrendamento-residencial-como-microssistema-juridico>>. Acesso em: 20 março 2021.

<sup>101</sup> MENEZES, Felipe Caldas. *O Programa de Arrendamento Residencial e a aplicação do Código de Defesa do Consumidor*. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, v. 20, n. 6, jun. 2008, p. 62.

<sup>102</sup> *ibid.*, p. 61.

Por fim, imperioso destacar que a aplicação da legislação consumerista ao contrato de arrendamento residencial suscita benefícios fáticos aos arrendatários, como a interpretação mais favorável ao contraente, diante de cláusulas insuficientes, ou a garantia processual de inversão do ônus da prova em favor do consumidor, em consonância ao artigo 6º, inciso VIII, da Lei nº 8.078/1990<sup>103</sup>, ambos institutos extremamente necessários diante da complexidade da relação existente entre as partes.

### **3.3 DAS CLÁUSULAS ABUSIVAS E DOS VÍCIOS E DEFEITOS NOS IMÓVEIS OBJETOS DO CONTRATO**

Diante da determinação da aplicação do Código de Defesa do Consumidor ao contrato de arrendamento residencial oriundo do PAR, cumpre destacarmos um dos pontos mais perceptíveis quando da análise da eficácia contratual prática, qual seja, a incidência de cláusulas abusivas.

Adotando-se o entendimento do artigo 51, inciso IV do Código de Defesa do Consumidor, consideram-se cláusulas abusivas, *in verbis*:

Art. 51. São nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que:  
IV - estabeleçam obrigações consideradas iníquas, abusivas, que coloquem o consumidor em desvantagem exagerada, ou sejam incompatíveis com a boa-fé ou a equidade;

Verificando-se o contrato de arrendamento residencial percebe-se a incidência de diversas cláusulas abusivas, como a impossibilidade de parcelamento do débito após o ajuizamento da dívida ou a que autoriza a “reintegração de posse em razão de dívidas condominiais, as quais não se confundem com as dívidas de arrendamento (art. 9º da Lei nº 10.188/01)”<sup>104</sup>.

Dentre as cláusulas abusivas Walberth Carvalho destaca – extraído do próprio contrato -, ainda, a que determina uma pena convencional na hipótese de execução judicial de dívida:

---

<sup>103</sup> MENEZES, Felipe Caldas. *O Programa de Arrendamento Residencial e a aplicação do Código de Defesa do Consumidor*. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, v. 20, n. 6, jun. 2008, p. 63.

<sup>104</sup> CHIARETTI, Daniel. *O Programa de Arrendamento Residencial como microssistema jurídico*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/27733/o-programa-de-arrendamento-residencial-como-microssistema-juridico>>. Acesso em: 20 março 2021.



Cláusula Vigésima Quinta - Da pena convencional - A pena convencional a que estão sujeitos os Arrendatários, na hipótese de execução judicial da dívida é de 2% (dois por cento) sob o total devido, além dos honorários advocatícios no percentual de 20% (vinte por cento), e demais cominações legais<sup>105</sup>.

Em análise às decisões dos Tribunais, verifica-se a aplicação do artigo 51 *caput* do Código de Defesa do Consumidor, no sentido da nulidade da cláusula contratual:

ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO. PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. TAXAS CONDOMINIAIS. CEF. LEGITIMIDADE. CLÁUSULA CONTRATUAL. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. ABUSIVIDADE. A Caixa Econômica Federal, gerenciadora do Programa de Arrendamento Residencial – PAR, uma vez rescindindo o contrato e reintegrada no imóvel, tem direito a receber os valores em atraso, relativos ao condomínio, juntamente com a taxa de arrendamento, nos termos do contrato. *A cláusula contratual que prevê o pagamento dos honorários advocatícios de 20% sobre na hipótese de execução judicial da dívida é abusiva, pois permite a estipulação do ressarcimento a título de honorários ao exclusivo talante de uma das partes (CEF), o que é vedado pelo art. 51, XII, do Código de Defesa do Consumidor.* Ademais, tal matéria é privativa de apreciação pelo Juízo no caso concreto, não podendo haver previsão contratual a respeito<sup>106</sup>. (grifo nosso)

Outro aspecto que mostra-se repetitivo, ensejando diversas ações judiciais com o mesmo objetivo, é o vício ou defeito no bem imóvel objeto do contrato de arrendamento residencial. Conforme esclarece Fábio Luís Castalldelo, o termo “vício” do produto, “corresponde à qualificação jurídica do vulgar defeito/problema do produto ou do serviço. Produto viciado é o produto vulgarmente defeituoso, ou seja, aquele que, no dia a dia, apresenta algum problema”<sup>107</sup>.

Por sua vez, o termo “defeito”, nas palavras de Rizzato Nunes, subentende um vício pré existente, visto que não há defeito sem vício<sup>108</sup>, ou seja:

Defeito é o vício acrescido de um problema extra, alguma coisa extrínseca ao produto ou serviço, que causa um dano maior que simplesmente o mau

<sup>105</sup> CARVALHO, Walberth Fernandes. *A legislação brasileira e o programa de arrendamento residencial*. Revista de Direito Privado. Editora Revista dos Tribunais, ISSN 1517-6290, 2008, p. 322.

<sup>106</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Apelação Cível 500009878420154047110 RS 5000987-84.2016.4.04.7110*. Apelante: Caixa Econômica Federal. Apelado: Marcia Rosane Ramos Meireles. Relator: Sérgio Renato Tejada Garcia. Porto Alegre, 15 maio de 2019. Disponível: <<https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/709389802/apelacao-civel-ac-50009878420154047110-rs>>. Acesso em: 26 março 2021.

<sup>107</sup> CASTALLDELO, Fábio Luís. *O conceito de fato do produto ou do serviço e sua (necessária?) vinculação à ocorrência de um perigo à segurança do consumidor*. Disponível em: <<https://epm.tjsp.jus.br/Publicacoes/ObrasJuridica/30611?pagina=1>>. Acesso em: 20 março 2021, p. 220.

<sup>108</sup> NUNES, Rizzato. *A distinção entre vício e defeito no Código de Defesa do Consumidor*. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/coluna/abc-do-cdc/297238/a-distincao-entre-vicio-e-defeito-no-codigo-de-defesa-do-consumidor>>. Acesso em: 26 março 2021.

funcionamento, o não funcionamento, a quantidade errada, a perda do valor pago - já que o produto ou serviço não cumpriram o fim ao qual se destinavam. O defeito causa, além desse dano do vício, outro ou outros danos ao patrimônio jurídico material e/ou moral e/ou estético e/ou à imagem do consumidor<sup>109</sup>.

Ocorre que, em decorrência do artigo 6º, inciso VIII, do Código de Defesa do Consumidor, tem-se a responsabilidade da Caixa Econômica Federal por vícios de construção dos imóveis do Programa de Arrendamento Residencial (artigo 18 e seguintes do Código de Defesa do Consumidor), assim como por fatos ou defeitos do produto, conforme verifica-se no artigo 12 e seguintes do CDC<sup>110</sup>.

Neste sentido suscita Felipe Caldas Menezes como deverá se dar o tratamento em relação à atuação da empresa por construção civil, não excluindo a responsabilidade da CEF:

Apesar de, em diversos casos, a edificação dos imóveis do PAR ser levada a cabo por empresas da construção civil, a responsabilidade da Caixa Econômica Federal pelos vícios na construção é, no mínimo, solidária com tais construtoras, não podendo ser alegada a sua ignorância ou irresponsabilidade, nos termos do art. 18, caput, c/c art. 23 da Lei 8.078/1990<sup>111</sup>.

Tal responsabilidade solidária entre a agente operadora e as empresas construtoras se justifica, desde logo, no fato de que o arrendatário, ao inserir-se no programa, não possui contato com a empresa construtora, mas sim com a Caixa Econômica Federal, pensamento em consonância com a Portaria 301/2006 do Ministério das Cidades, que estabelece a obrigação da CEF em “analisar a viabilidade técnica, jurídica e econômico-financeira dos projetos, bem como acompanhar a execução das respectivas obras e serviços até a sua conclusão” (item 2.2, alínea “c”), restando, claro, portanto, a relação entre a empresa construtora e a arrendadora<sup>112</sup>.

Em continuidade, cumpre destacar em que sentido se solidificam as decisões dos Tribunais em dado tema:

CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. CONTRATO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL. LEI Nº 10.188/2001. CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. APLICABILIDADE. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DA CEF. ENTREGA DO IMÓVEL EM CONDIÇÕES DE

---

<sup>109</sup> NUNES, Rizzato. A distinção entre vício e defeito no Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/coluna/abc-do-cdc/297238/a-distincao-entre-vicio-e-defeito-no-codigo-de-defesa-do-consumidor>>. Acesso em: 26 março 2021.

<sup>110</sup> MENEZES, Felipe Caldas. *O Programa de Arrendamento Residencial e a aplicação do Código de Defesa do Consumidor*. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, v. 20, n. 6, jun. 2008, p. 63.

<sup>111</sup> *ibid.*

<sup>112</sup> *ibid.*

HABITABILIDADE. OBRIGAÇÃO PREVISTA NO CONTRATO. VÍCIOS DE CONSTRUÇÃO COMPROVADOS NOS AUTOS. ALUGÉIS SUPOSTOS PELOS AUTORES NO PERÍODO ENTRE A NOTIFICAÇÃO DA CEF ACERCA DOS DEFEITOS NO IMÓVEL E A ASSINATURA DO TERMO DE RE-RATIFICAÇÃO DO CONTRATO DE ARRENDAMENTO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. SENTENÇA MANTIDA. 1. Os autores celebraram, em 23/9/2002, contrato de arrendamento residencial previsto na Lei nº 10.188, de 14.2.2001, por força do qual a CEF se obriga, na qualidade de arrendadora, a garantir aos autores (arrendatários) a entrega do imóvel em plenas condições de habitabilidade. 2. *Não se limitando, assim, a atuação da CEF à qualidade de mero agente financeiro, uma vez que assumiu a obrigação de substituir o imóvel arrendado, caso este ostente vícios de construção que o tornem inabitável (Cláusula Décima Sexta), lícito é concluir pela legitimidade da aludida empresa pública, para figurar no polo passivo da demanda.* 3. É entendimento assente que o contrato bancário de arrendamento residencial com opção de compra envolve relação jurídica de consumo, nos termos do CDC (TNU, PEDILEF 200433007211406, Rel. Juiz Federal Wilson Alves de Souza, Data da Decisão 3/8/2004). 4. Comprovado pelo acerto fático-probatório constante dos autos que o imóvel ostentava, à época de sua entrega, diversos vícios de construção, tais como infiltrações na área de serviço e nos banheiros, que o tornaram inabitável, afigura-se lícita a pretensão dos autores de ver condenada a CEF no pagamento dos aluguéis por eles suportados no período entre a data da efetiva notificação do agente financeiro acerca dos vícios construtivos (setembro/2004) e a da assinatura do termo de re-ratificação do contrato de arrendamento, em virtude do qual foi substituído o imóvel por outro (maio/2007), do débito apurado no mesmo período, relativamente ao contrato de arrendamento residencial firmado entre as partes, inclusive as taxas de condomínio, afastando-se os encargos decorrentes da mora, consoante estabelecido na sentença. 5. Honorários advocatícios fixados pela sentença que se mantém por traduzirem a realidade dos autos. 6. Agravo retido, apelação. Sentença confirmada<sup>113</sup>. (grifo nosso)

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSUMIDOR. VÍCIOS DE CONSTRUÇÃO DE IMÓVEIS. PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL (PAR). RESPONSABILIDADE DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL.

1. Controvérsia em torno da responsabilidade da Caixa Econômica Federal (CEF) por vícios de construção em imóveis vinculados ao Programa de Arrendamento Residencial, cujo objetivo, nos termos do art. 10 da Lei nº 10.188/2001, é o atendimento da necessidade de moradia da população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra.
2. *Como agente-gestor do Fundo de Arrendamento Residencial, a CEF é responsável tanto pela aquisição como pela construção dos imóveis, que permanecem de propriedade do referido fundo até que os particulares que firmaram contratos de arrendamento com opção de compra possam exercer este ato de aquisição no final do contrato.*
3. *Compete à CEF a responsabilidade pela entrega aos arrendatários de bens imóveis aptos à moradia, respondendo por eventuais vícios de construção.*
4. Farta demonstração probatória, mediante laudos, pareceres, inspeção judicial e demais documentos, dos defeitos de construção no "Conjunto Residencial Estuário do Potengi" (Natal-RN), verificados com menos de um ano da entrega.
5. *Correta a condenação da CEF, como gestora e operadora do programa, à reparação dos vícios de construção ou à devolução dos valores adimplidos*

<sup>113</sup> DISTRITO FEDERAL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. *Apelação Cível: 00027594220054013800/0002759-42.2005.4.01.3800*. Relator: Juiz Federal Roberto Carlos De Oliveira (Conv.). Brasília, 30 de ago. 2017. Acesso em: 26 março 2021.

*pelos arrendatários que não mais desejem residir em imóveis com precárias condições de habitabilidade.*

6. Inexistência de enriquecimento sem causa por se cuidar de medidas previstas no art. 18 do CDC 7. RECURSO ESPECIAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO<sup>114</sup>. (grifo nosso)

Verifica-se, reiteradamente, a determinação da Caixa Econômica Federal como responsável pelos vícios – em sentido amplo, abrangendo o termo “defeito”, anteriormente explicado - presentes nos imóveis objetos do PAR, isto porque, conforme prevê a própria legislação regulamentadora do programa social, a CEF atua como agente-gestora e operadora, possuindo competência tanto para criação e aplicação do contrato de arrendamento residencial, como para atuação direta para controle dos recursos e supervisão das obras dos imóveis que serão destinados aos arrendatários.

Nada mais correto atribuir a responsabilidade por danos relativos ao estado do bem imóvel à pessoa jurídica que possui o poder de controle sobre o mesmo, inserindo-a, portanto como polo passivo legítimo, ao lado das empresas construtoras.

A Caixa Econômica Federal, como fornecedora de serviços, incluída, portanto no artigo 2º §3º do Código de Defesa do Consumidor, terá responsabilidade objetiva, ou seja, responderá pelos prejuízos causados independentemente da existência da culpa, desde que demonstrado o nexo causal, conforme dispõe o artigo 14 da Lei 8.078/90, *in verbis*:

Art.14. O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos.

Ainda, cumpre destacar uma das excludentes de responsabilidade civil recorrentemente alegadas pela Caixa Econômica Federal diante das demandas judiciais, qual seja, caso fortuito e força maior. Apesar de não expressamente determinada no Código de Defesa do Consumidor, ambas expressam hipóteses que, por fugirem do controle do fornecedor do serviço, excluem sua responsabilização.

Conforme leciona Flávio Tartuce, entende-se caso fortuito, “(...) como o evento totalmente imprevisível decorrente de ato humano ou de evento natural. Já a força maior constitui um evento previsível, mas inevitável ou irresistível, decorrente de uma ou outra

<sup>114</sup> DISTRITO FEDERAL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial 1352227/RN*. Relator: Ministro Paulo De Tarso Sanseverino. Brasília, 24 de fev. 2015. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/795c7a7a5ec6b460ec00c5841019b9e9?categoria=5&subcategoria=50>>. Acesso em: 30 março 2021.

causa”<sup>115</sup>, mas cumpre ressaltar que mera alegação dos institutos não enseja a exclusão da responsabilidade da CEF como agente operadora, fazendo-se necessário um conjunto comprobatório, conforme verifica-se em análise às decisões dos Tribunais:

CIVIL. PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL – PAR. VÍCIOS DE CONSTRUÇÃO. CEF. LEGITIMIDADE PASSIVA. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. NEXO CAUSAL CONFIGURADO. DANOS VERIFICADOS EM PERÍCIA. 1. Com relação ao nexo causal, foi afastada a alegação de ocorrência de caso fortuito e força maior suscitada pela CEF. A perícia foi esclarecedora quanto à notoriedade e previsibilidade das chuvas e problemas de inundação decorrentes das enchentes do baixo curso do Rio Preto de Peruíbe. *Ao contrário do que sustenta a Apelante, não se está diante de situação que caracteriza caso fortuito, decorrente de fatalidade climática.* 2. Na sentença, o Juiz considerou que: a) os vícios de construção identificados in casu dizem respeito à ausência de adequação do empreendimento à situação especial do Município de Peruíbe, tal como a não implantação do loteamento em cota de nível mais elevada, conforme constatado na perícia; b) a aprovação do projeto apresentado pelos órgãos governamentais não exclui sua responsabilidade pela adequação da construção aos usos a que se destina, sendo perfeitamente delineado o nexo de causalidade entre os danos suportados pelo autor e a conduta da ré. 3. *A atuação da CEF não se restringiu às atividades típicas de mero agente financeiro em sentido estrito, mas, sim, como agente executor de política federal para a promoção de moradia para pessoas de baixa ou baixíssima renda.* 5. Havendo solidariedade passiva decorrente da lei ou do contrato (art. 265 do CC), pode o credor cobrar de um ou de alguns dos devedores o valor total ou parcial da dívida, afastando-se, assim, as regras da divisibilidade. 6. No caso, o mutuário ajuizou a ação contra o agente financeiro apenas. 7. *A jurisprudência tem admitido a legitimidade passiva e a responsabilidade civil solidária da CEF. Assim, não se pode acolher a alegação de que não responde pelos vícios construtivos verificados no imóvel, uma vez que lhe incumbe, na condição de agente executora do Programa de Arrendamento Residencial – PAR, o dever de entregar aos autores arrendatários, imóveis em adequadas condições de habitação.* 8. Apelação a que se nega provimento<sup>116</sup>. (grifo nosso)

APELAÇÃO CÍVEL. PAR. VÍCIOS DE CONSTRUÇÃO. DANOS. RESPONSABILIDADE. 1. Ao presente recurso aplica-se o CPC/73. 2. A CEF, na qualidade de agente financeiro operador dos contratos celebrados no âmbito do PAR (Programa de Arrendamento Residencial), é parte passiva legítima para as ações indenizatórias em que se discutem vícios da construção. 3. Responsabilidade solidária da CEF e da Construtora. 4. A CEF é responsável pela solidez da construção, pois atua na qualidade de agente operador do PAR. 5. Existência da obrigação de indenizar, nos termos dos arts. 186 e 927 do Código Civil. 6. *O alegado “evento chuva” e a ampliação do imóvel pelos apelados, de forma alguma, exoneram ou reduzem a responsabilidade das rés, nos termos da conclusão a que chegou o perito judicial (laudo a fls. 324/354).* (...) 8. O risco de ruína do imóvel adquirido no âmbito do PAR, decorrente de inúmeros vícios de construção, é fator que seguramente afeta a parte afetiva do patrimônio moral dos apelados,

<sup>115</sup> TARTUCE, Flávio. *Direito Civil: teoria geral dos contratos e contratos em espécie*, volume 3, 14. Edição, Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 40.

<sup>116</sup> SÃO PAULO. Tribunal Regional Federal 3ª Região. *Apelação Cível: 00104543120064036104 SP*. Relator: Desembargador Federal Wilson Zauhy Filho. São Paulo, 12 março de 2021. <<http://web.trf3.jus.br/base-textual/Home/ListaColecao/9?np=1>>. Acesso em: 30 março 2021.

merecendo reparação. 9. Indenização dos danos morais estabelecida em valor razoável (R\$15.000,00)<sup>117</sup>. (grifo nosso)

Em outras palavras, como destacou a juíza federal Geraldine Pinto Vital de Castro em relatoria para julgamento na 8ª Turma especializada do TRF2, a própria Lei nº 10.188/2001 determina que a CEF possui a responsabilidade pela entrega do imóvel aos arrendatários, de modo que “resta evidenciada a responsabilidade da Caixa Econômica Federal para responder por eventuais vícios de construção existentes no bem imóvel arrendado”<sup>118</sup>, concluindo-se, portanto, como imprescindível a análise comprobatória, a ser feita nos autos, para eventual exclusão da responsabilidade.

### 3.3. DO ESBULHO POSSESSÓRIO E O DIREITO DOS ARRENDATÁRIOS

O contrato de arrendamento residencial, assim como todas as demais espécies contratuais, tem sua formação com o objetivo principal de conclusão, entendendo-se, por esta, sua extinção com a satisfação plena do seu objetivo. *In casu*, celebra-se o contrato de arrendamento residencial com o objetivo de arrendamento de imóvel para fins habitacionais, por determinado prazo, podendo, ao fim, o arrendatário efetuar a compra do imóvel, ou rescindir unilateralmente o contrato.

Ocorre, entretanto, que bem como todas as relações negociais existentes em nossa sociedade, o contrato de arrendamento residencial também é passível de inadimplemento. Tal inadimplemento poderá se dar por meio do descumprimento da obrigação principal do arrendatário, qual seja, o pagamento das taxas de arrendamento e demais encargos que lhe atribuem o direito de posse sobre o bem.

Diante da inadimplência do arrendatário, este será notificado para pagamento dos encargos e, findo o prazo para o mesmo, restará configurado o esbulho possessório, nos termos do artigo 9ª da Lei 10.188/2001, *in verbis*:

Art. 9º Na hipótese de inadimplemento no arrendamento, findo o prazo da notificação ou interpelação, sem pagamento dos encargos em atraso, fica

---

<sup>117</sup> SÃO PAULO. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. *Apelação Cível: 00018479420094036113 SP*. Relator: Desembargador Federal Nino Toldo. São Paulo, 26 de novembro de 2020. Décima Primeira Turma. Disponível em: <<https://trf-3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1173504538/apelacao-civel-apciv-18479420094036113-sp>>. Acesso em: 26 de março 2021.

<sup>118</sup> JUSBRASIL. TRF2: CEF é obrigada a responder por eventuais vícios de construção existentes em imóvel arrendado. Disponível em: <<https://trf-jusbrasil.com.br/noticias/206829023/trf2-cef-e-obrigada-a-responder-por-eventuais-vicios-de-construcao-existent-em-imovel-arrendado>>. Acesso em 20 março 2021.

configurado o esbulho possessório que autoriza o arrendador a propor a competente ação de reintegração de posse.

Conforme se extrai do próprio artigo, o esbulho possessório ensejará o direito de reintegração de posse pelo arrendador, entretanto, cabe destacar que a inadimplência não constitui o único elemento motivador para a reintegração de posse no contrato de arrendamento.

De acordo com o § 7º do art. 4º da Portaria Interministerial nº 477/2013, ao arrendador caberá o direito de ajuizar a ação competente de reintegração de posse quando verificado que o imóvel está sendo utilizado com destinação diversa da essencial, qual seja, como residência do beneficiário ou beneficiário e sua família. Em dado caso, a CEF poderá declarar a imediata rescisão do contrato e promover a retomada do imóvel<sup>119</sup>.

Possível extrair do contrato também a existência de cláusula que permite o denominado “vencimento antecipado da dívida”, nos termos que segue:

A dívida será considerada antecipadamente vencida e imediatamente exigível pela Caixa, após prévia notificação, podendo ensejar a cobrança administrativa e/ou execução do contrato e de sua respectiva garantia, em razão de quaisquer dos motivos previstos em lei e, ainda, na ocorrência de quaisquer das seguintes hipóteses: I - transferência ou cessão a terceiros, a qualquer título, no todo ou em parte, dos direitos e obrigações decorrentes deste instrumento; II – quando a destinação do imóvel for outra que não para residência do(s) beneficiário(s) e sua família; [...] X - descumprimento de qualquer das obrigações estipuladas neste instrumento e nas normas que lhe são aplicáveis. Parágrafo primeiro: O beneficiário obriga-se a ocupar o imóvel adquirido no prazo máximo de 30 dias, a contar da data de assinatura deste instrumento, sob pena de resolução do mesmo, de pleno direito, ficando a Caixa, nesses casos, autorizada a declarar o contrato rescindido e alienar o imóvel a outro pretendente. Parágrafo Segundo: A desistência do imóvel, por iniciativa do beneficiário, devidamente comunicada à Caixa, cujo contrato ainda não tenha sido registrado no RI competente possibilita a rescisão contratual<sup>120</sup>.

Neste sentido, verifica-se que tanto a inadimplência, quanto o abandono do imóvel – compreendendo-se neste tanto a transferência ou cessão dos direitos e obrigações relativos ao imóvel, quanto a destinação diversa do bem – caracterizarão o esbulho possessório pelo arrendatário, justificando a reintegração de posse pelo arrendador, assim determinando as decisões dos Tribunais:

APELAÇÃO CÍVEL. CEF. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL. PAR. ART. 9º DA LEI Nº

---

<sup>119</sup> SCHULZE, Clenio Jair. *Reintegração de posse no Programa de Arrendamento Residencial – PAR*. ROI Nº 27 – Maio Jun 2015 - PARTE GERAL - DOUTRINA, p. 96.

<sup>120</sup> *ibid.*

10.188/2001. ESBULHO CONFIGURADO. 1. Lide envolvendo a reintegração de posse pretendida pela CEF diante do inadimplemento das cotas de arrendamento e condominiais em contrato firmado nos termos do Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Apelação da ré diz respeito às alegações de inexistência de esbulho na hipótese, de inconstitucionalidade do art. 9º da Lei n. 10.188/2001 e a respeito da função sócia da posse. 2. O PAR foi instituído pela Lei nº 10.188/2001, com a finalidade de atender à necessidade de moradia da população de baixa renda e seu art. 9º dispõe que “na hipótese de inadimplemento no arrendamento, findo o prazo da notificação ou interpelação, sem pagamento dos encargos em atraso, fica configurado o esbulho possessório que autoriza o arrendador a propor a competente ação de reintegração de posse”. 3. Consoante entendimento pacificado no âmbito deste Eg. Tribunal, “Inexiste a alegada inconstitucionalidade do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), instituído pela Medida Provisória nº 1.823/99 e edições posteriores, convertida na Lei nº 10.188/2001, porquanto instituído exatamente com o intuito de permitir o acesso da população de baixa renda à moradia, de forma a efetivar os princípios constitucionais relativos à posse e propriedade, sem, contudo, descuidar da necessária observância das cláusulas contratuais e do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, de forma a permitir a continuidade do próprio programa” (TRF2, 7ª Turma Especializada, AC 00118265820034025001, Rel. Juiz Fed. LUIZ PAULO DA SILVA ARAÚJO FILHO, DJ 15.10.2008). 4. Comprovando o inadimplemento da arrendatária, o que sequer é refutado por ela nos autos, apenas alegando que deixou de adimplir com as obrigações contratuais por circunstâncias alheias à sua vontade, o que não é suficiente a afastar a aplicação Lei nº 10.188/2001, restando configurado o esbulho possessório<sup>121</sup>.

Por outro lado, cumpre destacarmos que ao passo que o arrendatário terá como obrigação a perda do exercício de posse no bem, diante da inadimplência, a ele também deverão ser resguardados direitos quando do ajuizamento da ação de reintegração de posse, como, o requisito da prévia notificação pela CEF, a ser comprovada nos autos, para definitiva configuração do esbulho possessório.

APELAÇÃO CÍVEL. PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL (PAR). REINTEGRAÇÃO DE POSSE. NOTIFICAÇÃO EXTRAJUDICIAL. AUSÊNCIA. INTERESSE DE AGIR. 1. Ao presente recurso aplica-se o CPC/73. 2. O esbulho possessório, no âmbito do PAR, só se configura com o não pagamento dos encargos em atraso, findo o prazo da notificação. 3. O esbulho é condição para o exercício da ação de reintegração de posse, nos termos do art. 927, II, CPC/73. 4. A finalidade da notificação extrajudicial é possibilitar que o arrendatário inadimplente regularize o débito, evitando, com isso a rescisão contratual. 5. *Ocorre que, no caso sob exame, não se consumou a notificação extrajudicial do réu, como demonstra a certidão a fls. 32, de forma que não se deu a configuração legal do esbulho possessório.* 6. *Dessa forma, não está presente o interesse de agir, mais especificamente a necessidade de a autora recorrer ao Poder Judiciário para obtenção do direito que alega ter sido violado.* 7. A questão encontra-se pacificada pelo Superior Tribunal de Justiça, nos termos de sua Súmula 369,

<sup>121</sup> RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. *Apelação Cível: 0614575420164025117 RJ 0061457-54.2016.4.02.5117*. Relator: Marcelo Pereira Da Silva. Rio de Janeiro, 27 de abril de 2018. Oitava Turma Especializada. Disponível em: <<http://www.trf2.gov.br>>. Acesso em: 30 março de 2021.



aplicável ao PAR por força do art. 10 da Lei 10.188/01. 8. Apelação desprovida<sup>122</sup>. (grifo nosso)

A notificação prévia do arrendatário é requisito expresso e imprescindível para a constituição em mora do arrendatário, não sendo possível a alegação de esbulho quando da sua inobservância, conforme entendimento consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça, por meio da Súmula 369, *in verbis*, “no contrato de arrendamento mercantil (leasing), ainda que haja cláusula resolutiva expressa, é necessária a notificação prévia do arrendatário para constituí-lo em mora”.

No que tange a segunda hipótese de configuração de esbulho previamente mencionada, qual seja, o abandono do imóvel – seja por destinação diversa do bem, seja por transferência do uso para outrem -, importante destacarmos que o Direito não deve ser instituto sólido e inabalável, alheio às condições sociais, devendo serem observados os aspectos que constituem o caso para verificação da real situação, conforme se extrai do julgado que segue:

ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL – PAR. LEI Nº 10.188/2001. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – CEF. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. CESSÃO DA POSSE. VÍCIO DE VONTADE DEMONSTRADO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. Sustenta a apelada que “foi coagida pelo réu Paulo, mediante violência doméstica, a deixar o imóvel e a assinar a documentação que transferia a posse do imóvel ao réu Edivaldo, de modo que não agiu voluntariamente para que terceira pessoa ocupasse o imóvel, não concorrendo, por consequência, para a rescisão contratual” (evento 94 – APELAÇÃO). Tal assertiva se mostra plausível, pois o cessionário, na inicial da oposição interposta por ele (ação nº 5011414-24.2011.404.7000) refere que: “a compra e venda do imóvel foi tratada mais diretamente com o seu ex-companheiro (de Andrea).” 2. Não merece prosperar a alegação da CEF de que, no tocante a alegação da CEF de que o negócio não é nulo em decorrência de vício de vontade, posto que celebrado em data anterior (16-3-2011) à violência sofrida (2012), porquanto é sabido que a violência doméstica na grande maioria dos casos ocorre por um longo período até que a vítima tenha coragem de denunciar o agressor. 3. Aos autos foi anexada cópia do boletim de ocorrência 2012/1147278 (com ameaça inclusive de morte) evento 94, indicando que a recorrida já vinha sofrendo com ameaças do seu ex-marido Paulo, e também cópia da decisão de deferimento de aplicação de medidas protetivas contida nos autos 2013.22-8/NU0000009-54.2013.8.16.0011. 4. Se o pedido de término do vínculo matrimonial (divórcio) data de 2011, há um forte indicativo de que a relação conjugal já estava abalada há muito tempo, coincidindo com a época da assinatura do contrato de compra e venda (evento 71 – CONTR5), em março de 2011, momento em houve o alegado vício de vontade no qual a requerida foi coagida em razão de ameaças e violência física e moral exercida pelo corréu Paulo Roberto. 5. É mister a improcedência da presente ação de reintegração de posse porquanto restou demonstrado que a apelada não deu causa à infração contratual aventada, qual seja, a de não fazer

---

<sup>122</sup> SÃO PAULO. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. *Apelação Cível: 00174278220044036100 SP*. Relator: Desembargador Federal Nino Toldo. São Paulo, 27 de julho 2020. Décima primeira turma. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/base-textual/Home/ListaColecao/9?np=1>>. Acesso em: 30 março 2021.

uso do imóvel exclusivamente para sua residência e de sua família (cláusulas terceira e décima nona)<sup>123</sup>.

Extrai-se a utilização do imperioso princípio do contraditório e do devido processo legal, por meio do qual possibilitou-se atestar os verdadeiros motivos que levaram à alegada violação contratual por suposta destinação diversa do imóvel por parte da arrendatária, demonstrando, que nem mesmo o fato do contrato de arrendamento residencial visar a eficácia prática de um programa social de direito à moradia, dará às suas cláusulas eficácia absoluta, cabendo sempre ao magistrado a devida análise do caso concreto.

Em última análise, cumpre destacarmos julgado que entendeu pela impossibilidade da penalização pecuniária do arrendatário inadimplente que se recusa a restituir o imóvel arrendado:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL – PAR. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. DNAO MATERIAL A TÍTULO DE ALUGUEL. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL E CONTRATUAL. – No caso, a CEF pretende ser ressarcida no valor correspondente a 2% do valor venal do imóvel, a título de aluguel mensal, totalizando o montante de R\$10.228,24 (dez mil duzentos e vinte e oitos reais e vinte e quatro centavos), pelo tempo em que a arrendatária, ora apelada, permaneceu no imóvel em situação irregular. *Contudo, tal pretensão não merece prosperar, na medida em que não há embasamento na legislação pátria ou no contrato de arrendamento. Além do mais, o contrato estabelece sistemática diversa para penalizar o arrendatário inadimplente que se recusa a restituir o imóvel arrendado, conforme se verifica nas cláusulas 20 e 25 do instrumento contratual – Recurso desprovido*<sup>124</sup>. (grifo nosso)

Tal fato se dá tendo em vista, sobretudo, o princípio da segurança jurídica que abarca o ordenamento jurídico brasileiro, visto que não é possível a aplicação de penalização que não fora anteriormente prevista, seja por meio do instrumento contratual, seja por meio de legislação em vigor, cabendo, ainda ressaltar, que ainda que prevista fosse, sua aplicação estaria sujeita à interpretação, a fim de analisar eventual abusividade.

<sup>123</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Apelação Cível: 50114142420114047000 PR 5011414-24.2011.404.7000*. Relator: Fernando Quadros Da Silva. Porto Alegre, 09 ago. 2016. Terceira Turma. Disponível em: <<https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/395813105/apelacao-civel-ac-50114142420114047000-pr-5011414-2420114047000/inteiro-teor-395813128>>. Acesso em: 30 março 2021.

<sup>124</sup> RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. *Apelação Cível: 00020556820134025110 RJ 0002055-68.2013.4.02.5110*. Relator: Vera Lúcia Lima. Rio de Janeiro, 17 de out. 2016, 8ª Turma Especializada. Disponível em: <<https://www10.trf2.jus.br/consultas/wp-content/uploads/sites/38/2020/01/ata-eproc-sub8tesp-2020-08-27.pdf>>. Acesso em: 30 março 2021.

Verifica-se, por fim, que, conforme se extrai do referido julgado, e em observância ao princípio *pacta sunt servanda*, a única penalização possível a ser aplicada ao arrendatário seria a já prevista no contrato de arrendamento residencial, qual seja o pagamento do valor mensal do encargo de arrendamento durante o período que no imóvel permanecer ilegalmente, podendo quaisquer valores superiores ao mesmo serem entendidos como enriquecimento ilícito por parte da agente operadora, CEF<sup>125</sup>.

Em análise às decisões de Tribunais suscitadas, observamos, em aspecto prático, que o contrato de arrendamento social, acertadamente, é analisado a todo momento sob o viés do princípio da função social do contrato, previsto nos artigos 421 e 2.035 do Código Civil.

Verifica-se a incidência do princípio tanto nas demandas em que o arrendatário é favorecido, quanto nas denegatórias, isto porque ao passo que a CEF é responsabilizada pelos vícios do imóvel e cláusulas contratuais abusivas visando a proteção do arrendatário como consumidor, também observamos os Tribunais posicionando-se contrariamente ao interesse individual do arrendatário, deferindo a reintegração de posse diante da inadimplência contratual, a fim de priorizar o interesse coletivo:

PROCESSUAL CIVIL. CIVIL. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL – PAR. LEI Nº 10.188/2001. CONTRATO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL COM OPÇÃO DE COMPRA. DESCUMPRIMENTO DE CLÁUSULA CONTRATUAL. INADIMPLÊNCIA. PRÉVIA NOTIFICAÇÃO DO ARRENDATÁRIO. RESCISÃO CONTRATUAL. ESBULHO POSSESSÓRIO CARACTERIZADO. DIREITO À REINTEGRAÇÃO ASSEGURADO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO DQUE SE CONFIRMA. APELAÇÃO IMPROVIDA. (...) 11. *O Programa de Arrendamento Residencial instituído pela Lei nº 10.188/01 tem como objetivo disponibilizar moradia à população de baixa renda, sendo que sua sustentabilidade depende do pagamento, pelos arrendatários, dos encargos mensais. Com efeito, a função social pretendida é prejudicada quando se mantém, no programa, arrendatário inadimplente*<sup>126</sup>. (grifo nosso)

Neste sentido, somado os aspectos teóricos do contrato aos efeitos práticos demonstrados por meio dos casos concretos analisados nas decisões dos Tribunais, evidencia-se o caráter de essencialidade do contrato de arrendamento residencial – como contrato

<sup>125</sup> RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. *Apelação Cível: 00020556820134025110 RJ*. Apelante: Caixa Econômica Federal – CEF. Apelado: CRISTIANE DOS SANTOS MOREIRA. Relatora: VERA LÚCIA LIMA, 17 de outubro de 2016. Disponível em: <<https://trf-2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/396396695/apelacao-ac-20556820134025110-rj-0002055-6820134025110/inteiroteor-396396701>>. Acesso em: 30 março 2021.

<sup>126</sup> PERNAMBUCO. Recife. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. *Apelação Cível: 08104273020194058100*. Relator: Desembargador Federal Manoel De Oliveira Erhardt. Recife, 27 de out. 2020. 4ª Turma. Disponível em: <<http://www5.trf5.jus.br>>. Acesso em: 30 março 2021.

proveniente de uma política pública que visa o direito à moradia -, sendo mister sua interpretação aliada aos princípios, que da mesma forma visam a proteção à coletividade, quais sejam, o princípio da função social do contrato, o princípio da boa-fé e o princípio da equidade.

## CONCLUSÃO

Diante do presente estudo, foi possível verificar que o contrato de arrendamento residencial é originário do “Programa de Arrendamento Residencial” (PAR), política pública instituída em 29 de abril de 1999, por meio da Medida Provisória 1.823, com posterior conversão na Lei 10.188/2001, com o objetivo de diminuir o desequilíbrio entre a previsão constitucional de direito à moradia e o verdadeiro déficit habitacional existente no país.

Por meio do PAR, institui-se uma espécie de “financiamento” de imóveis à população de baixa renda, criando um novo tipo contratual, qual seja, o contrato de arrendamento residencial, por meio do qual o beneficiário usufrui da posse do bem por meio do pagamento dos encargos do arrendamento, com a opção de compra ao final, abatendo-se do valor de aquisição os pagos na vigência do contrato para exercício da posse.

Apesar de possuir em sua estrutura elementos diversos, oriundos de múltiplas figuras contratuais típicas - como, por exemplo, a promessa de compra e venda ou o financiamento -, o contrato de arrendamento residencial possui natureza jurídica de contrato típico, bilateral, oneroso, por prazo determinado (art. 2º, inciso I, do Decreto 5.435/2005), e de forma escrita, pré determinada em lei.

Verifica-se em nosso ordenamento jurídico tamanho tráfico de características contratuais diversas, utilizados em conjunto de forma tão ampla, que não é possível afirmar que mesmo estes tipos contratuais mistos não são contratos típicos, como se afigura o contrato de arrendamento residencial.

Importante observação cumprimos destacar por meio da diferenciação do contrato de arrendamento residencial das demais espécies que em conjunto o conformam, destacando, neste sentido, que apesar do contrato reunir elementos diversos, sua regulamentação é única e independente das figuras típicas a que se assemelha, não podendo ser aplicada, por exemplo, a legislação referente às locações, Lei nº 8245/1991, tendo em vista que não estamos diante de locação típica, mas sim de arrendamento, com normatividade própria, admitindo-se apenas a aplicação subsidiária da Lei nº 6.099/1974 quando verificada a existência de lacunas na legislação específica do arrendamento residencial, Lei nº 10.188/2001.

No que tange à similaridade do arrendamento residencial ao arrendamento mercantil – justificando a aplicação por analogia da Lei nº 6.099/1974 -, importante destaque deu-se ao elemento principal que diferencia os institutos, qual seja, a previsão de que as especificações do bem imóvel a ser arrendado não são ditas pelo arrendatário, mas sim pela arrendadora, a

Caixa Econômica Federal, diferentemente do que ocorre no arrendamento mercantil, onde o arrendatário possui a escolha quanto ao bem imóvel.

Ademais, perpassada a importância de caracterização da figura contratual, cumpriu verificarmos que até a presente data o contrato de arrendamento residencial, em sua prática, ocasiona relevantes “judicializações”, levando os Tribunais a discutirem vícios e defeitos no bem imóvel, incidência de cláusulas abusivas no contrato e, ainda, esbulho possessório, observando-se nas referidas demandas a importância da instrução probatória para comprovação da ausência de responsabilidade da Caixa Econômica Federal, e, ainda, a importância da análise do caso concreto sob os princípios da função social do contrato, boa-fé e equidade.

Diante da verificação da atuação direta da Caixa Econômica Federal, instituição bancária, como operadora do programa, reconheceu-se a aplicação do Código de Defesa do Consumidor quando da análise do contrato de arrendamento residencial, sobretudo, após julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIn 2.591 do Supremo Tribunal Federal, que consolidou o alcance das normas do Código de Defesa do Consumidor às instituições bancárias.

Apesar de existirem correntes contrárias, referida relação consumerista admitida na relação firmada entre arrendatário e arrendador se deu tendo em vista a realidade fática, qual seja, que apesar de dizer respeito à uma política pública de caráter federal, a instituição competente para geri-la é uma instituição bancária, ficando esta responsável desde a fixação dos requisitos para qualificação do arrendatário, até a elaboração contratual e supervisão das obras dos imóveis objetos do contrato.

Confrontando-se o beneficiário, pessoa hipossuficiente, com o extensivo poderio técnico da arrendadora, Caixa Econômica Federal, verificamos estarmos diante do liame de desigualdade que permeia as relações protegidas pelo Código de Defesa do Consumidor, restando evidente a fragilidade do arrendatário, e, conseqüentemente, a necessidade da aplicação de referida legislação quando da análise do contrato.

Por fim, observa-se que o contrato de arrendamento residencial apresentou-se como interessante instrumento de efetivação do direito constitucional à moradia, entretanto, pode-se perceber que a falha em sua eficácia reside, sobretudo, na atuação prática da Caixa Econômica Federal em supervisionar as obras dos imóveis destinados ao programa, podendo desprender-se tal entendimento das inúmeras ações ajuizadas suscitando vícios e defeitos, no presente trabalho abordadas.

Mostra-se essencial a continuidade da atuação estatal no sentido de atender o texto constitucional, promovendo políticas públicas de fato eficientes, até prover à toda população o direito à moradia sadia. Entretanto, cumpre ressaltar que referida atuação não deve se limitar à mera promulgação de políticas, mas sobretudo, em sua fiscalização, renovação e continuidade, a fim de apurar falhas no sistema e, então, entendendo-as, atuar massivamente no sentido de aprimorá-lo, de modo a de fato promover o direito à moradia, conforme previsto em nossa Constituição Federal.

## REFERÊNCIAS

BONATES, Mariana Fialho. *O Programa de Arrendamento Residencial - PAR: acesso diferenciado à moradia e à cidade*. Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo - Programa de Pós-Graduação do Dep. de Arquitetura e Urbanismo, EESC USP, 1, 2008.

BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da Habitação Social no Brasil*. *Análise Social*, vol. xxix (127), 1994 (3º), 711-732. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/470900/mod\\_resource/content/1/Origens%20da%20habita%C3%A7%C3%A3o%20social%20no%20Brasil.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/470900/mod_resource/content/1/Origens%20da%20habita%C3%A7%C3%A3o%20social%20no%20Brasil.pdf)>. Acesso em: 10 agosto 2020.

BRASIL, *Lei n. 10.188 de 12 de fevereiro de 2001. Cria o Programa de Arrendamento Residencial*. Disponível em: <<http://www.viajuridica.com.br/arquivo/lo-10188-01.doc>>. Acesso em: 10 fev 2021.

BRASIL, *Lei nº 10.859 de 14 de abril de 2004. Altera a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, que institui o Programa de Arrendamento Residencial e dá outras providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.859.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.859.htm)>. Acesso em: 10 fev 2021.

BRASIL, *Lei n. 6.099 de 12 de setembro de 1974. Dispõe sobre o tratamento tributário das operações de arrendamento mercantil e, dá outras providências*. Disponível em: <<http://www.leasingabel.com.br/>>. Acesso em: 10 março 2021.

BRASIL, *Lei n. 4.591 de 16 de dezembro de 1994. Dispõe sobre as coisas do condomínio em edificações e das incorporações imobiliárias*. Disponível em: <<http://www.pgadm.com.br/Jurid/Lei4591b.htm>>. Acesso em: 10 março 2021.

BRASIL, *Lei n. 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Constituição federal, código civil, código de processo civil – org. Yussef Said Cahali. 5ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.*

BRASIL, *Decreto nº 5.435, de 26 de abril de 2005. Define os limites de que tratam o inciso II e o § 5º do art. 3º da Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, e dá outras providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5435compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5435compilado.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. *PORTARIA Nº 493, DE 4 DE OUTUBRO DE 2007*. Disponível em: <https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/portaria-493-2007.pdf>. Acesso em: 20 agosto 2020.

BRASIL. *Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Apelação Cível: 00020556820134025110 RJ, 8ª TURMA ESPECIALIZADA. Apelante: Caixa Econômica Federal – CEF. Apelado: CRISTIANE DOS SANTOS MO-REIRA. Relatora: VERA LÚCIA LIMA, 17 de outubro de 2016*. Disponível em: <<https://trf-2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/396396695/apelacao-ac-20556820134025110-rj-0002055-6820134025110/inteiro-teor-396396701>>. Acesso em: 30 março 2021.



BREGA, José Fernando Ferreira. *O Fundo de Arrendamento Residencial como veículo do Programa Minha Casa, Minha Vida: inovações e questões jurídicas subjacentes*. R. Fórum Dir. Financeiro e Econômico, ano 5 - n. 8 I set./ fev. 2016 Belo Horizonte I p. 1-248 I ISSN 2238-8508.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *CARTILHA DO PAR Módulo Arrendamento*. JUNHO/2008 Disponível em: < [http://www.caixa.gov.br/Downloads/programa-de-arrendamento-residencial-par/CARTILHA\\_PAR.pdf](http://www.caixa.gov.br/Downloads/programa-de-arrendamento-residencial-par/CARTILHA_PAR.pdf)> Acesso em: 10 abril 2020.

CARVALHO, Walberth Fernandes. *A legislação brasileira e o programa de arrendamento residencial*. *Revista de Direito Privado*. Editora Revista dos Tribunais, ISSN 1517-6290, 2008.

CASTALDELO, Fábio Luís. *O conceito de fato do produto ou do serviço e sua (necessária?) vinculação à ocorrência de um perigo à segurança do consumidor*. Disponível em: < <https://epm.tjsp.jus.br/Publicacoes/ObrasJuridica/30611?pagina=1>>. Acesso em: 20 março 2021.

CHIARETTI, Daniel. *O Programa de Arrendamento Residencial como microsistema jurídico*. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 3941, 16 abr. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/27733/o-programa-de-arrendamento-residencial-como-microsistema-juridico>. Acesso em: 26 out. 2019.

FILHO, Antonio Triana. *HABITAÇÃO POPULAR NO BRASIL: Análise do modelo operacional de financiamento pelas agências oficiais*. Universidade de Brasília. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2006. Disponível em: <[https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3489/1/2006\\_Antonio%20Triana%20Filho.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3489/1/2006_Antonio%20Triana%20Filho.pdf)>. Acesso em: 30 out 2020.

FREITAS, Kelery Dinarte da Páscoa Freitas. *PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL: PRINCÍPIOS CONTRATUAIS CONSTITUCIONAIS*. 2011. 90 f. Dissertação (mestrado) – Universidade de Fortaleza, 2011.

JUSBRASIL. *TRF2: CEF é obrigada a responder por eventuais vícios de construção existentes em imóvel arrendado*. Disponível em: <<https://trf-.jusbrasil.com.br/noticias/206829023/trf2-cef-e-obrigada-a-responder-por-eventuais-vicios-de-construcao-existent-em-imovel-arrendado>>. Acesso em 20 março 2021.

LÔBO, Paulo. *Direito civil: volume 3: contratos*. 4. Ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. *Questão habitacional no Brasil*. Consultoria legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília, 2001. Disponível em:< <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema14/107075.pdf>>. Acesso em: 10 agosto 2020.

MENEZES, Felipe Caldas. *O Programa de Arrendamento Residencial e a aplicação do Código de Defesa do Consumidor*. *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, v. 20, n. 6, jun. 2008, p. 58.

MEDVEDOVSKI, Nirce S.; SÁ BRITO, Juliana N. de; COSWIG, Mateus T. *OS DIREITOS DOS ARRENDATÁRIOS NO PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL E OS SEUS*

*REFLEXOS NA APROPRIAÇÃO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL*. ENTAC, XI Encontro Nacional de Tecnologia no Ambiente Construído, 2006.

MOTTA, Luana Dias. *A QUESTÃO DA HABITAÇÃO NO BRASIL: POLÍTICAS PÚBLICAS, CONFLITOS URBANOS E O DIREITO À CIDADE*. Disponível em: < [https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC\\_MOTTA\\_Luana\\_-\\_A\\_questao\\_da\\_habitacao\\_no\\_Brasil.pdf](https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC_MOTTA_Luana_-_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf)>. Acesso em: 29 out 2020.

NUNES, Rizzato. *A distinção entre vício e defeito no Código de Defesa do Consumidor*. Disponível em: < <https://www.migalhas.com.br/coluna/abc-do-cdc/297238/a-distincao-entre-vicio-e-defeito-no-codigo-de-defesa-do-consumidor>>. Acesso em: 20 março 2021.

OSÓRIO, Letícia. *DIREITO À MORADIA NO BRASIL*. Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas, 2004. Disponível em: <http://www.fna.org.br/2004/09/09/direito-a-moradia-no-brasil/>. Acesso em: 29 out. 2020.

SANTOS, Joaquim Antônio Vizeu Penalva. *Arrendamento Residencial*. Revista da EMERJ, v.3, n.9, 2000 p. 68.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 313

SCHULZE, Clenio Jair. *Reintegração de posse no Programa de Arrendamento Residencial – PAR*. ROINº 27 – Maio Jun 2015 - PARTE GERAL - DOCTRINA, p. 96.

TARTUCE, Flávio. *Direito Civil: teoria geral dos contratos e contratos em espécie*, volume 3, 14. Edição, Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 474.

TARTUCE, Flávio. *Manual de Direito Civil*. 10ª ed, Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020

TEPEDINO, Gustavo. *Fundamentos do direito civil, vol. 3 – Contratos*, 2 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2021.